

In der Endlosschleife? Die OSZE-Langzeitmissionen auf dem Prüfstand

Meyer, Berthold

Veröffentlichungsversion / Published Version
Arbeitspapier / working paper

Zur Verfügung gestellt in Kooperation mit / provided in cooperation with:
Hessische Stiftung Friedens- und Konfliktforschung (HSFK)

Empfohlene Zitierung / Suggested Citation:

Meyer, B. (1998). *In der Endlosschleife? Die OSZE-Langzeitmissionen auf dem Prüfstand*. (HSFK-Report, 3/1998). Frankfurt am Main: Hessische Stiftung Friedens- und Konfliktforschung. <https://nbn-resolving.org/urn:nbn:de:0168-ssoar-75481-6>

Nutzungsbedingungen:

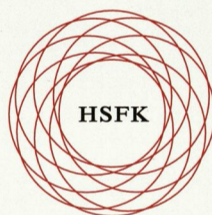
Dieser Text wird unter einer Deposit-Lizenz (Keine Weiterverbreitung - keine Bearbeitung) zur Verfügung gestellt. Gewährt wird ein nicht exklusives, nicht übertragbares, persönliches und beschränktes Recht auf Nutzung dieses Dokuments. Dieses Dokument ist ausschließlich für den persönlichen, nicht-kommerziellen Gebrauch bestimmt. Auf sämtlichen Kopien dieses Dokuments müssen alle Urheberrechtshinweise und sonstigen Hinweise auf gesetzlichen Schutz beibehalten werden. Sie dürfen dieses Dokument nicht in irgendeiner Weise abändern, noch dürfen Sie dieses Dokument für öffentliche oder kommerzielle Zwecke vervielfältigen, öffentlich ausstellen, aufführen, vertreiben oder anderweitig nutzen.

Mit der Verwendung dieses Dokuments erkennen Sie die Nutzungsbedingungen an.

Terms of use:

This document is made available under Deposit Licence (No Redistribution - no modifications). We grant a non-exclusive, non-transferable, individual and limited right to using this document. This document is solely intended for your personal, non-commercial use. All of the copies of this documents must retain all copyright information and other information regarding legal protection. You are not allowed to alter this document in any way, to copy it for public or commercial purposes, to exhibit the document in public, to perform, distribute or otherwise use the document in public.

By using this particular document, you accept the above-stated conditions of use.



**HESSISCHE
STIFTUNG
FRIEDENS- UND
KONFLIKT-
FORSCHUNG**

Berthold Meyer

In der Endlosschleife?

Die OSZE-Langzeitmissionen auf dem Prüfstand

HSFK-Report 3/1998

BIBLIOTHEK
DER HESSISCHEN STIFTUNG
FRIEDENS- UND KONFLIKTFORSCHUNG

**HESSISCHE
STIFTUNG
FRIEDENS- UND
KONFLIKT-
FORSCHUNG**

Berthold Meyer

In der Endlosschleife?

Die OSZE-Langzeitmissionen auf dem Prüfstand

HSFK-Report 3/1998

Juli 1998

© Hessische Stiftung Friedens- und Konfliktforschung (HSFK)

Adresse des Autors:

Hessische Stiftung Friedens- und Konfliktforschung (HSFK)

Leimenrode 29

D-60322 Frankfurt

Telefon (0 69) 95 91 04-0

Telefax (0 69) 55 84 81

e-mail: [hsfk @em.uni-frankfurt.de](mailto:hsfk@em.uni-frankfurt.de)

Internet: <http://www.rz.uni-frankfurt.de/hsfk>

ISBN 3-933293-05-7

DM 12,00

Zusammenfassung

1. Im Spätsommer 1992 entsandte die KSZE zum ersten Mal eine Langzeitmission in das Kosovo, den Sandschak und die Vojvodina und wenige Wochen danach eine weitere nach Mazedonien. Inzwischen sind zwölf derartige Missionen der Organisation für Sicherheit und Zusammenarbeit in Europa (OSZE) vom Balkan bis Tadschikistan im Einsatz. Ihre personelle Ausstattung reicht dabei von einem halben Dutzend, so z.B. in Belarus, bis zu mehr als 400 ständigen internationalen Mitarbeitern in Bosnien und Herzegovina. Ihre Mandate richten sich darauf,

- bei Statusfragen zwischen Titularnationen und nach mehr Selbständigkeit strebenden Ethnien zu vermitteln und umfassende Lösungen zu suchen,
- in ihren Einsatzgebieten für die Einhaltung der Menschen- und Minderheitenrechte zu sorgen,
- bei der Transformation von Diktaturen den Prozeß der Demokratisierung zu unterstützen sowie
- Waffenstillstände oder die Tätigkeit von Friedenstruppen zu überwachen.

Allerdings haben nicht alle Langzeitmissionen Aufgaben in sämtlichen vier Bereichen zu erledigen.

2. Da die Einsätze der Langzeitmissionen in erheblichem Maße dazu beigetragen haben, daß die OSZE internationale Anerkennung als „Hauptinstrument der Konfliktverhütung“ fand, ist davon auszugehen, daß deren Tätigkeit fortgesetzt wird und weitere Missionen in Krisengebieten eingerichtet werden. Allerdings wurden mit Ausnahme der ersten Mission, deren Mandat nach relativ kurzer Zeit von der Belgrader Regierung gekündigt wurde, alle anderen Einsätze in regelmäßigen Abständen immer wieder verlängert. Eine solche Politik des Ständigen Rates der OSZE wirft kontroverse Fragen auf: Werden die Missionen in einem Land belassen, weil die vielfältigen „guten Dienste“, die sie leisten, dafür sprechen, einen Einsatz fortzuführen, solange der innere Frieden nicht gesichert ist? Oder kaschieren sie ein Scheitern der Bemühungen, weil innere Spannungen und punktuelle Gewaltanwendung in einigen Einsatzgebieten fort dauern, und niemand zugeben will, daß einige der in den Mandaten vorgegebenen Aufgaben nicht erfüllbar sind?

3. In diesem Report wird zunächst die „Erfindung“ der Missionen und ihre Einbettung in den Kontext der Arbeit der OSZE nachgezeichnet, die in erheblichem Maße dazu beigetragen hat, die OSZE zu institutionalisieren. Sodann werden die bisherigen Mandate der Missionen miteinander verglichen und daraufhin untersucht, inwieweit sie verwirklicht wurden. Dies zielt darauf, Vorschläge zu entwickeln, wie die künftige Arbeit der Missionen verbessert und zu einem Abschluß geführt werden kann.

4. Alle bisher von der KSZE/OSZE entsandten Langzeitmissionen wurden in Staaten des ehemaligen kommunistischen Machtbereichs eingerichtet. Dabei wurden die allermeisten von ihnen - zumindest auch - mit Konflikten zwischen der Titularnation und ethnischen Minderheiten befaßt, in denen es auf der gesamtstaatlichen Ebene um den Status dieser Minderheiten ging und geht, was sich in den Alltagsbeziehungen zwischen den Angehörigen der Ethnien häufig in

Auseinandersetzungen um die Einhaltung von Menschen- und Minderheitenrechten niederschlägt. Da Statusfragen sich häufig auf die Frage der Partizipation der Minderheiten an der staatlichen Willensbildung zuspitzen, sind die Bemühungen der OSZE und ihrer Missionen um demokratische Institutionen mit den beiden anderen Funktionen verflochten.

5. Als eine Gemeinschaft von Staaten orientiert sich die OSZE in Konflikten, in denen es den Teilnehmerstaaten darum geht, die Gefahr einer Sezession abzuwenden oder eine schon vollzogene rückgängig zu machen, an den Interessen ihrer Mitglieder. Dies ist vor allem der Tatsache geschuldet, daß anderenfalls die betroffene Regierung kaum einer Mission in ihr Land zustimmen würde. Da die Missionen bei ihrer Arbeit vor Ort jedoch versuchen müssen, auch zu denen, die auf eine Abspaltung setzen, eine Vertrauensgrundlage herzustellen, begeben sie sich auf eine schwierige Gratwanderung. Demgegenüber hat die OSZE in Situationen, in denen der Status von Minderheiten lediglich gesichert werden soll, ohne daß eine Sezession zu erwarten ist, - dies betrifft Estland, Lettland und mit Abstrichen Mazedonien - allem Anschein nach geringere Probleme, als Helferin der Regierung bei der Schaffung von rechtlichen Rahmenbedingungen, die den KSZE/OSZE-Dokumenten entsprechen, aufzutreten. Soweit die Repräsentanten der Minderheiten erkennen können, daß ihren Volksgruppen diese Hilfe letztlich zugutekommt, sind sie eher bereit, sich darauf einzulassen. Derartige Konstellationen dürften einer der Gründe dafür sein, daß diese Missionen als erfolgreicher angesehen werden können als diejenigen, die mit ernsthaften Sezessionsproblemen zu tun haben.

6. Die auf die Einhaltung der Minderheiten- und Menschenrechte bezogenen Aufgaben zeigen zwar in hohem Maße Gemeinsamkeiten zwischen den verschiedenen Missionen. So sind alle durch eine starke Ausrichtung auf die Zusammenarbeit mit Parteien, Gewerkschaften und anderen Gruppen sowie durch die Unterstützung von Ombudspersonen gekennzeichnet. Ein weiteres gemeinsames Merkmal ist die Zusammenarbeit mit dem Hohen Kommissar für Nationale Minderheiten, der fast alle diese Länder ebenfalls regelmäßig aufsucht, um sie bei der Lösung der Minderheitenprobleme zu unterstützen. Dennoch lassen sich die Erfolgsaussichten danach unterscheiden, daß einige der Missionen bisher ausschließlich eine Präventivfunktion haben (Kosovo/Sandjak/Vojvodina, Estland, Lettland, Mazedonien und Ukraine), während andere die Menschen- und Minderheitenrechte in einer als solcher noch nicht stabilisierten Nachkriegssituation schützen sollen (Georgien, Moldova, Tschetschenien, Bosnien und Herzegovina sowie Kroatien), was aufgrund der zwischen den Gruppen vorgefallenen Traumatisierungen ungleich schwieriger und daher langwieriger ist.

7. Die Zusammenschau der verschiedenen Mandate und ihrer Verwirklichung im Bereich der Demokratisierungshilfe zeigt, daß die Mandate in den meisten Fällen sehr umfassend formuliert sind, was zweifellos damit zusammenhängt, daß die Missionen auf einem sehr bescheidenen Stand der Demokratisierung aufbauen müssen. Allerdings liegt in der Praxis der Schwerpunkt eindeutig bei der Durchführung und Beobachtung von Wahlen, während Maßnahmen zur Förderung der Rechtsstaatlichkeit einschließlich der Erarbeitung demokratischer und gegebenenfalls föderativer Verfassungen erst mit weitem Abstand folgen. Da eine flächendeckende Organisation und Beobachtung von Wahlen äußerst personalintensiv ist, müssen die Missionen wenigstens zeitweilig in ihrem Umfang auf ein Vielfaches erweitert werden, wenn sie ihr Ziel

III

freier und fairer Wahlen erreichen wollen. Dies gilt insbesondere für Länder, in denen diese Aufgabe in einer vom Bürgerkrieg zerrütteten Gesellschaft geleistet werden soll.

8. Sämtliche Missionen oder Vorhaben der OSZE, die zur Vorbereitung und Einhaltung von Waffenstillständen und zur Überwachung oder Aufstellung von Friedenstruppen eingerichtet wurden, betreffen Regionen im Bereich der ehemaligen Sowjetunion. Sie treffen dabei allesamt auf russische oder GUS-Truppen, die mal als Konfliktpartei (in Tschetschenien) oder zur Unterstützung einer der Konfliktparteien (so in Moldova und zunächst in beiden Kriegsgebieten Georgiens), mal als vorgebliche (in Tadschikistan) und mal als echte Friedenstruppen (nach 1992 im georgisch-südossetischen Konflikt) in Erscheinung treten. Sowohl das Zustandekommen der Missionen wie auch ihr Erfolg vor Ort hängen daher sehr stark davon ab, welche Politik die Russische Föderation in einem Konfliktgebiet verfolgt und inwieweit die Politik und Militärstrategie Moskaus gegenüber dem "Nahen Ausland" mit dem Verhalten der Führungskräfte der Armee "vor Ort" übereinstimmen.

9. Bilanziert man die Gesamtheit der Missionen, so steht auf der Haben-Seite zuallererst, daß von der „sichtbaren Präsenz“ von Repräsentanten einer internationalen Organisation eine beruhigende Wirkung auf ein Krisengebiet ausgeht. Außerdem haben sie zahlreiche Einzelerfolge gezeitigt, die von der Formulierungshilfe bei Verfassungen und Wahlgesetzen, in denen der Status und die Partizipationsmöglichkeiten von Minderheiten geregelt werden, über die Vermittlung zwischen den Konfliktparteien und die Unterstützung von Ombudspersonen bis hin zur Organisation von Wahlen reichen.

10. Auf der Soll-Seite steht demgegenüber eine deutliche Diskrepanz zwischen den umfangreichen Mandaten und den personell häufig unzulänglich ausgestatteten Missionen, die nahezu zwangsläufig dazu führt, daß immer wieder Verlängerungen ausgesprochen werden. Allerdings legen einige dieser Verlängerungen die Vermutung nahe, daß der Ständige Rat keine Risiken eingehen wollte und deshalb weder in Fällen, in denen es wie in Estland oder der Ukraine zu einer Stabilisierung der Lage gekommen war, noch dort, wo sich wie in Tadschikistan ein Mandat ganz oder teilweise als unerfüllbar erwiesen hatte, bereit war, die Mission aufzulösen.

11. Einige Gastgeberländer der Missionen fühlen sich durch deren allzulange Dauer bevormundet. Ein ähnlich wirkendes generelles Unbehagen resultiert außerdem daraus, daß alle Missionen in Krisengebiete des ehemaligen „Ostens“ entsandt wurden, während Minderheitenkonflikte in Ländern, die immer schon zum „Westen“ gehören (vom Kurdenkonflikt in der Türkei bis zum Nordirland-Konflikt), bisher noch niemals auf die Tagesordnung der OSZE gelangten. Es besteht insofern die Gefahr, daß die Glaubwürdigkeit der OSZE als einer „gesamteuropäischen“ Hüterin demokratischer Werte darunter leidet, daß die einflußreichen Länder des Westens unterschiedliche Maßstäbe anlegen, je nachdem, auf welchem Längengrad ein Konflikt ausgetragen wird.

12. Um die Wirksamkeit der Missionsarbeit in den nächsten Jahren zu erhöhen, empfehlen sich insbesondere folgende Maßnahmen:

IV

- die Ausstattung der Missionen mit mehr und besser vorbereitetem Personal, was eine erhebliche Ausweitung des regulären OSZE-Haushaltes und dazu eine Erhöhung der Zahlungen der reicheren Mitgliedstaaten voraussetzt;
- eine bessere Auswertung der bisher von den Mitarbeitern der Missionen gesammelten Erfahrungen, um sie der Ausbildung künftiger Mitarbeiter zugute kommen zu lassen;
- eine umfassende Evaluation sämtlicher Missionen mit dem Ziel, diejenigen, bei denen absehbar ist, daß sie noch über längere Zeit gebraucht werden, in ständige Büros der OSZE umzuwandeln, ohne daß es dabei zu einer Bürokratisierung der Missionsarbeit kommt;
- eine Änderung der Mandate derjenigen Missionen, die für eine Auflösung in absehbarer Zeit infrage kommen, dahingehend, daß die Mitarbeiter das Zielland und dessen Bevölkerung darauf vorbereiten, so bald wie möglich die konstruktive Bearbeitung ihrer Konflikte selbst zu bewerkstelligen;
- die Verpflichtung der Missionen, die mit der Beobachtung von Wahlen betraut sind, über Verstöße gegen die Freiheit und Fairneß der Wahl nicht wohlwollend hinwegzusehen und keine geschönten Berichte abzuliefern;
- vielmehr zu versuchen, in schwierigen Situationen die Organisation der Wahlen zu übernehmen und in Fällen, in denen Wahltermine zu früh angesetzt werden, als daß ihr Ergebnis zu einem tatsächlichen Spiegelbild der politischen Meinungen werden könnte, auf jeden Fall bis zu den nächsten Wahlen präsent zu bleiben, um zu einer Konsolidierung der Demokratie beizutragen.

Inhalt

Seite

1.	Einleitung: Die Kosovo-Krise als Déjà-vu-Erlebnis und als Risiko für das Ansehen der OSZE	1
2.	Die „Erfindung“ der Langzeitmissionen und ihre Stellung im Kontext der OSZE	3
2.1	Der Interessenwandel der KSZE in bezug auf Gewaltprävention und Krisenmanagement	3
2.2	Die Aufwertung der Menschlichen Dimension und der „Moskauer Mechanismus“	4
2.3	Die Flexibilisierung im Kontext neuer Spannungen und Kriege	6
2.3.1	<i>Die Zuspitzung auf dem Balkan und der geringe Wirkungsgrad der vorhandenen KSZE-Instrumente</i>	6
2.3.2	<i>Die erste Langzeitmission in das Kosovo, den Sandschak und die Vojvodina</i>	7
2.3.3	<i>Die Spill-over-Mission nach Skopje</i>	9
2.3.4	<i>Die Entsendung der SAMs und weiterer Missionen</i>	11
2.4	Zur Einbettung der Missionen in das institutionelle Gefüge der OSZE	12
2.4.1	<i>Der Amtierende Vorsitzende, seine Persönlichen Vertreter und der Generalsekretär</i>	12
2.4.2	<i>Die Lenkungsinstitution bildet sich heraus: Von der Wiener Gruppe zum Ständigen Rat</i>	13
2.4.3	<i>Der Hohe Kommissar für Nationale Minderheiten und das Büro für Demokratische Institutionen und Menschenrechte</i>	15
3.	Die Aufgaben der Langzeitmissionen: ein Vergleich der Mandate und ihrer Verwirklichung	17
3.1	Vermittlung und Suche nach umfassenden politischen Lösungen bei Statusfragen zwischen Titularnationen und nach mehr Selbstbestimmung strebenden Ethnien	21
3.1.1	<i>Präventive Mandate</i>	22
3.1.2	<i>Kurative Mandate</i>	24

3.2	Bemühungen um die Einhaltung von Menschen- und Minderheitsrechten	28
3.3	Unterstützung von Prozessen der Demokratisierung	32
3.4	Überwachung von Waffenstillständen sowie der Tätigkeit von Friedenstruppen	38
4.	Zwischenbilanz der Langzeitmissionen	42
4.1	Auf der Haben-Seite: Beiträge zur Anerkennung der OSZE als „Hauptinstrument der Konfliktverhütung“	42
4.1.1	<i>Mehr als nur „sichtbare Präsenz“</i>	42
4.1.2	<i>Gewichtszunahme durch Institutionalisierung</i>	44
4.2	Auf der Soll-Seite: Überfrachtete Mandate, unterbesetzte Missionen und Probleme des gewählten Maßstabs	45
4.2.1	<i>Die Diskrepanz zwischen Mandat und Mission auf Kosten der Zeit</i>	45
4.2.2	<i>Die Probleme einiger Gastgeberländer mit Mandatsverlängerungen</i>	48
4.2.3	<i>Die Ambivalenz wohlwollender politischer Interventionen und das Gefühl der Bevormundung im „neuen Osten“</i>	49
5.	Schlußfolgerungen und Empfehlungen	51

1. Einleitung: Die Kosovo-Krise als Déjà-vu-Erlebnis und als Risiko für das Ansehen der OSZE

Wer im Frühjahr 1998 die Bemühungen der internationalen Umwelt beobachtet, die sich aufschaukelnde Krise im Kosovo einzudämmen, reibt sich die Augen und fühlt sich an 1991/92 erinnert, als - letzten Endes vergeblich - versucht wurde, mit diplomatischen Mitteln den gewaltsamen Auseinandersetzungen zunächst in Slowenien, dann in Kroatien und schließlich in Bosnien-Herzegowina gegenzusteuern. Zwar sind die Akteure nur zum Teil dieselben Personen, aber es sind dieselben Staaten und internationalen Organisationen, deren Vertreter sich in Belgrad die Tür in die Hand geben. Sie alle wollen den inzwischen nicht mehr serbischen, sondern jugoslawischen Präsidenten Slobodan Milosevic dazu bewegen, unter internationaler Beteiligung einen Dialog mit Vertretern der nach Unabhängigkeit strebenden serbischen Provinz Kosovo zu führen.

Dort sind es jetzt die Albaner, die mit rund neunzig Prozent zwar die zahlenmäßige Mehrheit in ihrer Region stellen, sich aber als nationale Minderheit innerhalb Serbiens unterdrückt fühlen. Sie haben nach der 1989 erfolgten Aufhebung ihres Autonomiestatuts 1992 eine weder von Serbien noch international anerkannte „Republik Kosova“ ausgerufen. Während ihr Präsident Ibrahim Rugova über lange Jahre dafür gesorgt hatte, daß der Widerstand gegen die serbische Staatsmacht weitgehend gewaltfrei verlief, machte eine erstmals im Frühjahr 1996 in Erscheinung getretene Befreiungsarmee Kosovo (UCK) im Winter 1997/98 in zunehmendem Maße mit bewaffneten Angriffen auf serbische Einrichtungen wie Polizeistationen von sich reden. Die daraufhin von Belgrad befohlenen Vergeltungsmaßnahmen ließen den Konflikt eskalieren. Dies rief die internationale Öffentlichkeit auf den Plan, bestehen doch seit langem Befürchtungen, daß eine gewaltsame Entladung der Spannungen im Kosovo auch die Nachbarstaaten Albanien und Mazedonien, das zu mehr als einem Viertel von Albanern bewohnt wird, mit erfassen und dann eventuell als Flächenbrand den gesamten südlichen Balkan einbeziehen könnte. Insofern ist höchste Alarmstufe gegeben.

Die internationalen Organisationen, die sich seit März 1998 mit der Krise befaßten - von der Balkan-Kontaktgruppe (Deutschland, Frankreich, Großbritannien, Italien, Rußland und die Vereinigten Staaten von Amerika) über die Europäische Union (EU) bis zur Organisation für Sicherheit und Zusammenarbeit in Europa (OSZE) - und einen Dialog zwischen Serben und Albanern forderten, betonten in ihren Resolutionen, daß sie weder die völlige Unabhängigkeit des Kosovo noch den Status quo unterstützen, sondern eine politische Lösung des Konfliktes innerhalb der jugoslawischen Grenzen befürworten. Trotz dieser eher an Milosevics Interessenlage orientierten Kompromißlinie gelang es ihnen bisher nicht, diesen dazu zu bewegen, einer internationalen Vermittlung zuzustimmen. Vielmehr wies er alle Angebote als Einmischung in „innere Angelegenheiten“ zurück. Nachdem auch ein unter amerikanischem Druck zustandekommes erstes direktes Gespräch zwischen Milosevic und Rugova keine Wende zum Besseren brachte, haben sich die Fronten weiter verhärtet, scheint es (bei Redaktionsschluß am 10. Juni 1998), als sei die serbische Seite ohne militärische Zwangsmaßnahmen der Außenwelt nicht dazu zu bewegen, ihre inzwischen stark ausgeweiteten Repressionen gegen die Albaner zu beenden.

Erleben wir angesichts dieser diplomatischen Mißerfolge 1998 aufs neue, was ab 1991 zu beklagen war - nämlich daß die (damals noch Konferenz über Sicherheit und Zusammenarbeit in Europa, KSZE, genannte) OSZE, die EU und die Vereinten Nationen aufgrund ihrer Erfolglosigkeit, den Frieden auf dem Balkan zu bewahren oder wiederherzustellen, in den Ruf geraten, nichts weiter als Papiertiger zu sein, während die NATO wie 1994 erst eingreift, nachdem der Krieg schon in vollem Gange ist, und dann als „Friedensbringer“ gefeiert wird? Beides ist nicht auszuschließen, denn nur die NATO verfügt über militärische Interventionsmittel. Es wäre aber so falsch wie Anfang der neunziger Jahre, die eine oder andere internationale Organisation für das Scheitern oder Gelingen von Friedensbemühungen zu schelten oder zu loben, sind es doch weitgehend dieselben Mitgliedstaaten, die durch die Bereitstellung von Ressourcen oder das Maß ihrer (Un-)Einigkeit darüber entscheiden, ob die UNO, die EU und die OSZE als „schwache“ oder die NATO als „starke“ Organisation auftreten kann.

Gerade die OSZE bemühte sich seit 1992 beharrlich, ihr bei Beginn der Kriegshandlungen auf dem Balkan lädiertes friedenspolitisches Image wieder aufzubessern. Insbesondere ihre Einsätze in Mazedonien, in Bosnien und Herzegovina sowie in Kroatien und inzwischen auch in Albanien haben ihr in zunehmendem Maße wieder positive Schlagzeilen verschafft. Inwieweit dieser Ansehensgewinn auf einer effektiven Friedens- und Demokratieförderung in den genannten und anderen Krisengebieten vom Baltikum bis nach Mittelasien beruht, soll im folgenden an einem ihrer Hauptinstrumente, den Langzeitmissionen, näher untersucht werden.

Die „Erfindung“ der Missionen ist, wie in *Kapitel 2* zu zeigen sein wird, der Notwendigkeit geschuldet, auf den zum Teil gewaltsamen Zerfall multiethnischer Staaten im ehemals kommunistischen Herrschaftsbereich zu reagieren, und den Schwierigkeiten, die bis dahin von der KSZE geschaffenen Instrumente („Mechanismen“) zur Gewaltprävention und zum Krisenmanagement wirksam einzusetzen. In *Kapitel 3* werden die Mandate der Missionen und ihre Verwirklichung unter folgenden Hauptaufgabekategorien miteinander verglichen: (1) Suche nach politischen Lösungen bei Auseinandersetzungen um den Status ethnischer Gruppen in einem Land, (2) Einhaltung von Menschen- und Minderheitsrechten, (3) Unterstützung von Demokratisierungsprozessen und (4) Überwachung von Waffenstillständen sowie der Tätigkeit von Friedenstruppen. *Kapitel 4* zieht daraus eine Zwischenbilanz nach etwas mehr als fünf Jahren Erfahrungen mit Langzeitmissionen. Darin wird auf die grundlegenden Probleme eingegangen, die sich der ihren Einsatz steuernden Staatengemeinschaft stellen: sie betreffen vor allem die Mandatierung, Finanzierung und Rekrutierung, aber auch die Befürchtung, bei einem zu frühen Abzug dessen Negativfolgen verantworten zu müssen. Ebenso bedeutsam sind jedoch die Herausforderungen, die die Missionen für einige Länder darstellen, die sich durch mehrfach wiederholte Verlängerungen stigmatisiert sehen. Außerdem besteht das Risiko, daß die Selektivität der OSZE, Langzeitmissionen bisher ausschließlich in ehemals kommunistische Länder zu entsenden, zu neuen Ost-West-Spannungen führen kann. Aus den Untersuchungsergebnissen werden schließlich im 5. *Kapitel* Vorschläge abgeleitet, wie die Arbeit der Missionen verbessert werden könnte. Dazu gehören Überlegungen, Einsätze, deren Ende nicht geraten oder nicht absehbar erscheint, in ständige regionale Repräsentanzen der OSZE zu überführen, sowie - um dem Vorwurf der Ungleichbehandlung zu begegnen - ebenfalls an Brennpunkten im „alten“ Westen Präsenz zu zeigen.

2. Die „Erfindung“ der Langzeitmissionen und ihre Stellung im Kontext der OSZE

2.1 Der Interessenwandel der KSZE in bezug auf Gewaltprävention und Krisenmanagement

Die Konferenz über Sicherheit und Zusammenarbeit in Europa (KSZE) war ein Kind des Kalten Krieges. Daher wurde sie von den meisten Teilnehmerstaaten zuallererst als ein Forum angesehen, den Ost-West-Konflikt beherrschbar zu machen. Daß es auch noch andere Streitfälle gab oder geben könnte, die friedlich beigelegt werden sollten, interessierte außer der Schweiz, die schon während der Vorbereitungen auf die Schlußakte von Helsinki einen Vertragsentwurf für ein „Europäisches System der friedlichen Beilegung von Streitigkeiten“¹ vorgelegt hatte, kaum jemanden. Die Folge davon war, daß sich in Prinzip V des Dekaloges der Schlußakte nur ein dilatorischer Formelkompromiß findet, in dem sich die Staaten verpflichten, „Streitfälle zwischen ihnen mit friedlichen Mitteln auf solche Weise (zu) regeln, daß der internationale Friede und die internationale Sicherheit sowie die Gerechtigkeit nicht gefährdet werden.“²

Mehrere weitere, insbesondere Schweizer Anläufe scheiterten anfangs an grundsätzlichen Auffassungsunterschieden zwischen West und Ost, später aber vorwiegend an innerwestlichen Differenzen, bevor der KSZE-Rat der Außenminister auf seinem Ersten Treffen im Juni 1991 in Berlin ein wenige Monate zuvor von einem Expertentreffen in La Valletta erarbeitetes, nach seinem Entstehungsort „Valletta-Mechanismus“ genanntes „Verfahren zur friedlichen Beilegung von Streitigkeiten“³ absegnen konnte. Dessen Anwendungsmöglichkeiten sind aus mehreren Gründen sehr beschränkt: Zunächst ist es höchst kompliziert und zeitaufwendig, den Mechanismus in Gang zu setzen. Dann kann seine Einsetzung nicht erzwungen werden. Darüber hinaus kann er nicht eingesetzt werden, wenn eine der Parteien „der Ansicht ist, daß [...] Fragen ihrer territorialen Integrität oder ihrer Landesverteidigung, ihrer Hoheitsansprüche auf Landgebiete oder konkurrierende Ansprüche hinsichtlich der Hoheitsgewalt über andere Gebiete berührt“ werden.⁴ Vor allem aber ist der Mechanismus ausschließlich für Streitfälle zwischen Staaten und nicht für innerstaatliche Auseinandersetzungen vorgesehen. Das bedeutet, es können nur Regierungen und keine anderen Streitparteien beantragen, den Mechanismus in Gang zu setzen. Damit paßt er nicht mehr in die Konfliktlandschaft am Ende dieses Jahrhunderts, denn die große Mehrzahl der ernsthaften Konflikte seit dem Ende des Kalten Krieges wird innerhalb der Grenzen einzelner Staaten ausgetragen.

Diese Geburtsfehler des „Valletta-Mechanismus“ waren den Außenministern in Berlin offenbar bewußt, denn sie versuchten gleichzeitig, zu einem Verfahren zu gelangen, mit dem sie ohne Zeitverzug auf Krisen und Konflikte reagieren könnten, wie sie sich im Zusammenhang mit der

¹ Abgedruckt in: Europa-Archiv, Dokumente, Jg. 31, Folge 2/1976, S. D38-D52.

² Konferenz über Sicherheit und Zusammenarbeit in Europa - Schlußakte vom 1.8.1975, in: Auswärtiges Amt (Hg.) 20 Jahre KSZE. 1973-1993, Bonn, 1993, S. 22.

³ Vgl. Bericht über das KSZE-Expertentreffen über die Friedliche Regelung von Streitfällen in Valletta vom 8. 2. 1991, in: Auswärtiges Amt (Hg.) 20 Jahre KSZE. 1973-1993, Bonn, 1993, S. 323 ff.

⁴ Ebenda, S. 326.

Auflösung multiethnischer Staaten schon andeuteten. Hierzu richteten sie einen „Mechanismus für Konsultation und Zusammenarbeit in dringlichen Situationen“⁵ - auch „Berliner Mechanismus“ genannt - ein. Dieser erlaubt kurzfristige Reaktionen, denn er weicht von dem bis dahin das Entscheidungstempo der KSZE bestimmenden Konsenszwang ab. Er kann angewandt werden, wenn ein einzelner Teilnehmerstaat der Auffassung ist, daß ein Prinzip der KSZE verletzt worden oder etwas vorgefallen ist, das Frieden, Sicherheit oder Stabilität gefährdet. Der betroffene Staat oder die betroffenen Staaten haben danach innerhalb von 24 Stunden für Aufklärung zu sorgen. Alle Teilnehmerstaaten werden sofort davon informiert. Wenn die Situation unklar bleibt, kann jede Seite den die Außenminister vertretenden Ausschuß Hoher Beamter (AHB, inzwischen umbenannt in Hohen Rat) bitten, eine Dringlichkeitssitzung einzuberufen.⁶

Dieser Krisenmechanismus sollte einen anderen, den „Wiener Mechanismus“, ergänzen, der 1990 im Rahmen der Verhandlungen über Vertrauens- und Sicherheitsbildende Maßnahmen vereinbart worden, aber nur „für Konsultationen und Zusammenarbeit in bezug auf ungewöhnliche militärische Aktivitäten“⁷ gedacht war. Zu dessen Unterstützung hatte der Pariser Sondergipfel im November 1990 ein Konfliktverhütungszentrum (KVZ) in Wien eingerichtet, dem weitere Aufgaben mit Blick auf das Streitschlichtungsverfahren sowie im Zusammenhang mit der Beilegung von Streitfällen übertragen werden sollten.⁸ Ihm wurde ein Konsultativausschuß aus Vertretern aller Teilnehmerstaaten beigeordnet, der dem Rat gegenüber verantwortlich sein sollte. Beide zusammen bilden den Kern der späteren Konzentration der KSZE-Institutionen auf Wien, die während des Pariser Gipfels noch nicht vorgesehen war.

2.2 Die Aufwertung der Menschlichen Dimension und der „Moskauer Mechanismus“

Obwohl die „Achtung der Menschenrechte und Grundfreiheiten“ schon zum Prinzipiendekalog der KSZE-Schlußakte gehört und diese auch ein umfangreiches Kapitel über „Zusammenarbeit in humanitären und anderen Bereichen“ enthält, blieb die später so genannte Menschliche Dimension der KSZE bis zum Ende des Ost-West-Gegensatzes der am heftigsten umstrittene Teil der Bemühungen der Teilnehmerstaaten, sich auf gemeinsame Formeln für ihr Verhalten zu einigen. Das lag zum einen an dem unterschiedlichen Menschenrechtsverständnis in liberalen Demokratien und realsozialistischen Parteidiktaturen, zum anderen an dem ebenfalls im Prinzipiendekalog - wie schon in der Charta der Vereinten Nationen - niedergeschriebenen Grundsatz

⁵ Die Bestimmungen sind wiedergegeben in Auswärtiges Amt (Hg.), 20 Jahre KSZE. 1973-1993, Bonn, 1993, S. 235-236.

⁶ Bis zum Budapester KSZE Folgetreffen 1994 war es notwendig, daß 12 weitere Mitglieder die Bitte um eine solche Sitzung unterstützten, die dann innerhalb von 48 Stunden stattzufinden hatte. Inzwischen genügt es, wenn der betroffene Staat und der Amtierende Vorsitzende ein Treffen beantragen.

⁷ Wiener Dokument 1990 der Verhandlungen über Vertrauens- und Sicherheitsbildende Maßnahmen vom 17. 11. 1990, in: Auswärtiges Amt (Hg.), Sicherheit und Zusammenarbeit in Europa. Dokumentation zum KSZE-Prozeß 1990/91, Bonn, 1991, S. 85 f. sowie Zusatzdokument zur Durchführung einiger Bestimmungen der Charta von Paris für ein neues Europa, Abschnitt F. in: ebenda, S. 167.

⁸ Vgl. ebenda.

der „Nichteinmischung in innere Angelegenheiten“, der es jeder Regierung erlaubt, Anfragen und Anklagen zurückzuweisen, die ihre Machtausübung über ihre Untertanen betreffen. Obwohl dieses Prinzip fortbesteht, verlor es mit der Auflösung der kommunistischen Machtmonopole in Osteuropa an praktischer Bedeutung. Nun vergrößerten sich die Chancen für substantielle Fortschritte in diesem Bereich. Dies belegt das Abschließende Dokument des Wiener Folgetreffens vom 15. Januar 1989, in dem erstmals in groben Zügen ein Mechanismus für Informationsersuchen vereinbart sowie drei Folgekonferenzen zur Vertiefung der Thematik verabredet wurden. Von ihnen gingen wichtige Impulse aus: Im Juni 1990 wurde in Kopenhagen ein umfassendes Dokument verabschiedet, in dem alle Teilnehmerstaaten sich zu den bis dahin nur im Westen verankerten individuellen Menschenrechten und den Vorstellungen einer pluralistischen und demokratischen Rechtsordnung bekennen. Darüber hinaus enthält es ein ausführliches und für die weitere Arbeit der KSZE und OSZE bedeutsames Kapitel über die Achtung der Rechte von Angehörigen nationaler Minderheiten.⁹

Im Herbst 1991 wurde in Moskau der in Wien grundsätzlich beschlossene Mechanismus im einzelnen ausformuliert. Danach sollen Verstöße gegen KSZE-Vereinbarungen zur Wahrung der Menschenrechte, der Grundfreiheiten, der Demokratie und der Rechtsstaatlichkeit von *Expertenmissionen* untersucht und offengelegt werden, die für kürzere Zeit in ein Land einreisen, um „die Lösung einer bestimmten Frage oder eines Problems der menschlichen Dimension der KSZE zu erleichtern“¹⁰. Dabei geht das Regelwerk zunächst davon aus, daß der betroffene Staat die Expertenmission selbst und aus freien Stücken einlädt. Es enthält aber auch Bestimmungen, wann die Einberufung einer Mission von einem oder mehreren anderen Teilnehmerstaaten initiiert werden kann,¹¹ sowie daß bei einer „besonders schwerwiegenden Gefahr“ sogar jeder Teilnehmerstaat mit neun weiteren auch ohne vorheriges Informationsersuchen den Mechanismus ingangzusetzen vermag.¹² Erst durch diese politischen Interventionsmöglichkeiten ist sicherzustellen, daß der Kopenhagener Katalog von Menschen- und Minderheitenrechten auch dem praktischen Schutz dieser Rechte dient.

Im Zuge dieser Aufwertung der Menschlichen Dimension wurde das Warschauer „Büro für freie Wahlen“ Ende Januar 1992 von der Zweiten Ratstagung der Außenminister in Prag in „Büro für Demokratische Institutionen und Menschenrechte“ (BDIMR) umbenannt und für die Menschliche Dimension insgesamt zuständig. Zu seiner Arbeit gehört unter anderem die Entsendung von Missionen zur Organisation und Beobachtung von Wahlen.¹³

⁹ Dokument des Treffens der Konferenz über die Menschliche Dimension der KSZE in Kopenhagen vom 29. 6. 1990 in: Auswärtiges Amt (Hg.), 20 Jahre KSZE 1973-1993, Bonn, 1993, S. 270-289.

¹⁰ Dokument des Moskauer Treffens vom 3. Oktober 1991, Ziffer I, Abschnitt (5) in: Auswärtiges Amt (Hg.), 20 Jahre KSZE 1973-1993, Bonn, 1993, S. 293.

¹¹ Ebenda, Abschnitte (8)ff., S. 294.

¹² Ebenda, Abschnitt (12), S. 295.

¹³ Näher ausgeführt wurden seine Aufgaben im Schlußdokument des Folgetreffens von Helsinki. Vgl. Beschlüsse von Helsinki, in: Auswärtiges Amt (Hg.), 20 Jahre KSZE 1973-1993, Bonn, 1993, S. 208-216.

2.3 Die Flexibilisierung im Kontext neuer Spannungen und Kriege

2.3.1 Die Zuspitzung auf dem Balkan und der geringe Wirkungsgrad der vorhandenen KSZE-Instrumente

Knapp eine Woche nach der Berliner Ratstagung erklärten die jugoslawischen Teilrepubliken Kroatien und Slowenien am 25. Juni 1991 ihre Unabhängigkeit. Zwei Tage später begannen Einheiten der serbisch dominierten jugoslawischen Bundesarmee, die beiden nördlichen Republiken mit Waffengewalt zur Rückkehr in ihren Staatsverband zu zwingen. Daraufhin setzte das Nachbarland Österreich am Morgen des 27. Juni, und nachmittags ebenfalls Italien, den Wiener Mechanismus in Gang.¹⁴ Beide Staaten baten die Jugoslawische Regierung um Auskunft über den Einsatz ihrer Armee in Slowenien. Parallel dazu aktivierte Österreich zusammen mit den Mitgliedstaaten der WEU sowie den USA und Ungarn auch den Berliner Mechanismus. Sie baten den Ausschuß Hoher Beamter, eine Dringlichkeitssitzung wegen der Vorkommnisse in Slowenien abzuhalten. Dieser beschloß daraufhin mit Zustimmung des jugoslawischen Vertreters zwei Missionen, von denen die eine den Abzug der Truppen in ihre Standorte und Kasernen überwachen und die andere als „Mission des guten Willens“ den Dialog mit den Kriegsparteien aufnehmen sollte.

Vom 21. Juli an zog die jugoslawische Bundesarmee aus Slowenien ab. Doch dies kann weniger den KSZE-Beschlüssen zugerechnet werden, als der Interessenlage Belgrads, für das es wichtiger war, Kroatien mit seinem hohen serbischen Bevölkerungsanteil zu halten als Slowenien, in dem kaum Serben leben. Deshalb konzentrierte es seine militärischen Angriffe in der Folgezeit auf kroatische Ziele. Parallel zu den Aktivitäten auf der KSZE-Ebene versuchten sich die Mitglieder der Troika der Europäischen Union (damals noch Europäischen Gemeinschaft) als Vermittler in Jugoslawien, wobei anfangs noch Einigkeit darüber bestand, die Sezession für drei Monate auszusetzen und zu versuchen, den jugoslawischen Gesamtstaat zu reintegrieren. Es gelang der EU zunächst auch, mehrere Waffenstillstände zu vermitteln, die allerdings nicht eingehalten wurden. Mit der Verschärfung des Krieges in Kroatien bildeten sich jedoch unterschiedliche Interessenlagen der führenden EU-Mitgliedstaaten heraus. Indem es zu einer offenen Kontroverse zwischen Deutschland und den meisten übrigen Mitgliedern über die völkerrechtliche Anerkennung Sloveniens und vor allem Kroatiens kam, wurde das Bild der EU als „ehrlicher Makler“ in den Augen der Konfliktparteien beschädigt.

Mindestens vier Gründe gibt es dafür, daß die KSZE in dieser Zeit keine bedeutsamere Rolle auf dem Balkan zu spielen vermochte. *Erstens* erwies sich das gerade vereinbarte Instrumentarium der KSZE als nur bedingt geeignet, in dieser Situation genutzt zu werden. Zwar waren der Wiener und der Berliner Mechanismus aktiviert worden. Sie halfen aber nur, die wechselseitige

¹⁴ Vgl. zum folgenden u.a. Heinz Vetschera, Die KSZE-Krisenmechanismen und ihr Einsatz in der Jugoslawien-Krise, in: ÖMZ 5/1991, S. 403 ff., insbes. S. 410; Rob Zaagman, The CSCE in the Yugoslav Crisis, in: Helsinki-Monitor, Vol. 3/1992, No. 1, S. 4350; Berthold Meyer, Erst die Spitze eines Eisbergs. KSZE-Konfliktmanagement und nationale Minderheiten (HSFK-Report 8/1992), Frankfurt a. M., 1992, S. 6ff., sowie Peter Schlotter / Norbert Ropers / Berthold Meyer, Die neue KSZE. Zukunftsperspektiven einer regionalen Friedensstrategie, Opladen, 1994, S. 46ff.

Konsultation in der Krisensituation zu beschleunigen. Der Valletta-Streitschlichtungsmechanismus konnte hingegen nicht eingesetzt werden, solange das Kriegsgeschehen als Bürgerkrieg betrachtet wurde. Dies berührt den *zweiten* Grund, der darin zu sehen ist, daß die KSZE bis zum Zweiten Treffen des Rates am 30. und 31. Januar 1992 in Prag noch darauf angewiesen war, die jugoslawische Zentralregierung in ihren Konsensbildungsprozeß einzubeziehen,¹⁵ während sie mit den Regierungen der noch nicht anerkannten Sezessionsstaaten zumindest keine offiziellen Kontakte führen konnte. *Drittens* wurde die KSZE von den EU-Staaten an den Rand des Geschehens gedrängt, weil deren Regierungen sich einen Prestigegewinn davon versprochen, einen Konflikt vor ihrer Haustür ohne amerikanische Hilfe „lösen“ zu können, was sich später als Illusion erwies. Und *schließlich* waren die Vereinigten Staaten in dieser Phase weder daran interessiert, sich über die UNO, noch über die KSZE oder die NATO auf dem Balkan zu engagieren, so daß von ihrer Seite aus kein Impuls kam.

2.3.2 Die erste Langzeitmission in das Kosovo, den Sandschak und die Vojvodina

Nachdem das Instrument der Experten- oder Beobachtermission in Moskau für die Menschliche Dimension der KSZE eingeführt worden war, war offenbar die Zeit reif, in den Gremien der KSZE auch über andere Missionen zu diskutieren und zu entscheiden. Dies geschah in allgemeiner Form während des von März bis Juli 1992 in Helsinki abgehaltenen Vierten Folgetreffens. An dessen Ende wurde der AHB bevollmächtigt, Berichterstatte- oder Erkundungsmissionen zur politischen Krisenbewältigung zu entsenden.¹⁶ Im Vorgriff darauf hatte er jedoch schon im Mai 1992 das KVZ beauftragt, eine Erkundungsmission über die militärische Situation im Kosovo zu organisieren, die vom 27. Mai bis zum 2. Juni durchgeführt wurde. Aus ihrem Bericht geht hervor, daß sie zwar keine unmittelbare Gefahr einer steigenden militärischen Spannung erkennen konnte, jedoch das Risiko eines bewaffneten Konflikts auch nicht ausschließen mochte. Der AHB setzte daraufhin eine Arbeitsgruppe ein, „die unter anderem Vorschläge für die Rolle weiterer KSZE-Missionen von kurzer oder langer Dauer zur Förderung des Friedens, der Verhinderung von Gewalt und der Wiederherstellung der Respektierung der Menschenrechte und Grundfreiheiten im Kosovo, in der Vojvodina und im Sandschak und zur Unterstützung der EG-Friedenskonferenz erarbeiten sollte.“¹⁷ Diese Arbeits-

¹⁵ Auf dem Treffen in Prag wurde das bis dahin generell geltende Konsensprinzip für Fälle von „eindeutigen, groben und nicht behobenen Verletzungen einschlägiger KSZE-Verpflichtungen“ dahingehend relativiert, daß „angemessene Maßnahmen“ nach der „Konsens-minus-eins“-Formel getroffen werden können, d.h., der zu erwartende Widerspruch des betroffenen Landes kann sich hierauf nicht als Veto auswirken. Allerdings beschränken sich nach dieser Formel getroffene Beschlüsse auf „politische Erklärungen“ oder andere „politische Schritte, die außerhalb des Territoriums des betreffenden Staates anwendbar sind“ (Prager Treffen des Rates der KSZE, 30. bis 31. Januar 1992, Prager Dokument über die weitere Entwicklung der KSZE-Institutionen und -Strukturen, Abschnitt IV, in: Auswärtiges Amt (Hg.), 20 Jahre KSZE. 1973-1993, Bonn, 1993, S. 246).

¹⁶ Vgl. Helsinki-Dokument 1992. Herausforderung des Wandels. Beschlüsse von Helsinki, Kap. III, Abschnitt (8), in: Auswärtiges Amt (Hg.), 20 Jahre KSZE 1973-1993, Bonn, 1993, S. 191.

¹⁷ Heinz Vetschera, Die sicherheitspolitische Rolle der KSZE: Krisenmechanismen, Konfliktverhütung und präventive Diplomatie, in: Österreichisches Jahrbuch für Internationale Politik, 9. Jg, Wien, 1992, S.

gruppe wurde bald in eine Lenkungsgruppe umgewandelt. Nach der Rückkehr einer weiteren Erkundungsmission beschloß der AHB am 14. August erstmals die Entsendung von drei miteinander verbundenen Missionen langer Dauer in den Kosovo, den Sandschak und die Vojvodina und stattete sie mit folgendem Mandat aus:¹⁸

- / Förderung des Dialogs zwischen den betroffenen Behörden und Vertretern der Bevölkerung und Gemeinschaften (gemeint sind die unterschiedlichen Volksgruppen) in den drei Regionen,
- Sammlung von Informationen über alle Fragen von Bedeutung für die Verletzung der Menschenrechte und Grundfreiheiten und Förderung der Behebung dieser Probleme,
- Errichtung von Kontaktpunkten zur Lösung von Problemen, die zwischen den verschiedenen Volksgruppen festgestellt werden können,
- Unterstützung in der Beschaffung von Informationen über die Rechtslage von Bedeutung für die Menschenrechte, den Minderheitenschutz, die freien Medien und demokratische Wahlen.

Die Mission konstituierte sich ab dem 8. September 1992, richtete Büros in Prishtina (Kosovo), Novi Pazar (Sandschak) und Subotica (Vojvodina) sowie ein gemeinsames Büro in Belgrad ein und war ab Ende Oktober in den Einsatzgebieten tätig. Sie übermittelte ab Anfang November regelmäßig Berichte. Sie vermittelte, wie vorgesehen, in Streitfällen und übernahm dabei vielfach die Funktion einer Ombudsperson, um den Mangel an Rechtsschutz für die Bevölkerung gegenüber den Behörden auszugleichen. Dadurch konnte eine größere Anzahl von lokalen Zwischenfällen „auf ihren zumeist unpolitischen Charakter reduziert und von ethnischen Emotionen befreit werden“.¹⁹

Im Verlaufe ihrer Tätigkeit umfaßte die Mission bis zu 20 Personen. Ein Beschluß der „Wiener Gruppe“ der KSZE vom Januar 1993, den Umfang auf 40 Personen zu erhöhen, konnte nicht mehr verwirklicht werden, bevor die Regierung der Bundesrepublik Jugoslawien für ein vorzeitiges Ende der Mission sorgte, als sie einer Verlängerung des Mandats über Ende Juni 1993 hinaus nicht zustimmte. Dieses jähe Ende hängt mit der Suspendierung der Teilnahme der jugoslawischen Delegation an den Sitzungen der KSZE-Gremien zusammen. Dessen ungeachtet hielt weder die KSZE noch später die OSZE die Aufgaben der Mission für erledigt. Vielmehr bemüht sie sich seither um eine Wiedereinreise. Außerdem versucht sie, auch ohne Mission den Informationsstand über die Lage in der Region auf dem Laufenden zu halten (s.u.).

Ob jene Suspendierung eine sinnvolle Strafmaßnahme war oder ob sie nicht einerseits die weiterhin notwendige Kommunikation mit dem Milosevic-Regime erschwert und dieses andererseits sogar darin bestärkt hat, sich nicht an die OSZE-Grundsätze zu halten, sei dahingestellt.

123. Der Arbeitsgruppe gehörten an Österreich, Kanada, die CSFR, Deutschland, Griechenland, Portugal (für die EG), die Russische Föderation, Schweden, die Schweiz, die Türkei und die USA.

¹⁸ 15. Treffen des AHB v. 14. August 1992, referiert nach Vetschera, a.a.O. (Anm. 17), S. 123 f.

¹⁹ Ebenda, S. 126, vgl. auch Konrad Klingenburg, Das OSZE-Krisenmanagement im Balkankrieg, in: Institut für Friedensforschung an der Universität Hamburg /IFSH (Hg.), OSZE-Jahrbuch 1995, Baden-Baden, 1995, S. 151 ff.

Jedenfalls war die OSZE auch nach dem Abschluß des Dayton-Vertrages 1995 und der Aufhebung der Embargomaßnahmen 1996 nicht bereit, der Belgrader Forderung nachzukommen, vor einer Wiedenzulassung der Mission die Suspendierung aufzuheben, so daß sich beide Seiten weiterhin blockieren. Dabei stand bis zur Verschärfung der Lage im Kosovo Anfang 1998 die Frage im Vordergrund, ob die Bundesrepublik Jugoslawien (Serbien und Montenegro, BRJ) automatisch Nachfolger des alten Jugoslawiens sein könne oder wie dessen andere Nachfolgestaaten einen Antrag auf Neuaufnahme stellen müsse, während seither die fehlende Bereitschaft Belgrads, den Grundregeln der OSZE zu entsprechen, wieder im Mittelpunkt des Interesses steht. So forderte der Ständige Rat in einer Sondersitzung am 11. März 1998 die Behörden der BRJ nicht nur auf, „die unmäßige Gewaltanwendung in Kosovo zu beenden“ und „einen ernsthaften Dialog mit den Vertretern der Kosovo-Albaner aufzunehmen, der zu konkreten Schritten zur Lösung der aktuellen politischen Probleme in der Region führt“, sondern auch, „ohne Vorbedingung die sofortige Rückkehr der OSZE-Langzeitmissionen in Kosovo, Sandshak und Vojvodina zu akzeptieren, wobei anzumerken ist, daß die Rückkehr dieser Missionen für die zukünftige Teilnahme der BRJ an der OSZE von Bedeutung sein wird.“²⁰ Belgrad ist indes gegenwärtig weniger daran gelegen, wieder in den Kreis der OSZE-Mitglieder aufgenommen zu werden, als seine Vorstellungen von einem weiterhin serbischen Kosovo durchzusetzen. Dies zeigt sich daran, daß es durch ein kurzfristig auf den 23. April 1998 anberaumtes Referendum seine Ablehnung einer internationalen Vermittlung im Kosovo-Konflikt „legitimieren“ ließ. Ob im Vorfeld dieser Abstimmung die verschiedenen internationalen Organisationen, die einen internationalen Vermittler einsetzen wollten, gut beraten waren, hierfür den ehemaligen spanischen Ministerpräsidenten Felipe González zu benennen, der schon im Winter 1996/97 eine OSZE-Kommission zur Überprüfung der serbischen Kommunalwahlen geleitet hatte, muß bezweifelt werden. Denn dieser hatte Milosevic mit dem Nachweis einer Wahlfälschung vor aller Öffentlichkeit zum Einlenken in einem innerserbischen Konflikt gezwungen und damit gedemütigt. Seine Person dürfte deshalb mit ein Anlaß gewesen sein, jegliche internationale Vermittlung als „Einmischung in die inneren Angelegenheiten“ zurückzuweisen.

2.3.3 Die Spill-over-Mission nach Skopje²¹

Anders als Slowenien, Kroatien und später Bosnien-Herzegowina hatte sich die Teilrepublik Mazedonien im September 1991 aus dem jugoslawischen Staatsverband herauslösen können, ohne daß es zu blutigen Auseinandersetzungen mit Restjugoslawien kam. Doch niemand konnte

²⁰ Protokoll der Sondersitzung des Ständigen Rates (156. Plenarsitzung) am 11. März 1998, Beschluß Nr. 218, S. 2.

²¹ Vgl. Alice Ackermann, Die Republik Mazedonien und die OSZE, in: Institut für Friedensforschung an der Universität Hamburg / IFSH (Hg.), OSZE-Jahrbuch 1997, Baden-Baden, 1997, S. 73ff.; vgl. auch Hans-Joachim Gießmann, Europäische Sicherheit am Scheidewege - Chancen und Perspektiven der OSZE, Hamburger Beiträge zur Friedensforschung und Sicherheitspolitik, Heft 97, Hamburg, 1996, S. 45 ff., Konrad Klingenburg a.a.O. (Anm. 19) insbes. S. 152 f. sowie Allan Rosas / Timo Lahelma, OSCE Long-Term Missions, in: Michael Bothe / Natalino Ronzitti / Allan Rosas (eds.), The OSCE in the Maintenance of Peace and Security. Conflict Prevention, Crisis Management and Peaceful Settlement of Disputes, The Hague / London / Boston, 1997, insbes. S. 183ff.

eine gewaltgeladene Entwicklung ausschließen, da in Mazedonien eine starke albanische Minderheit lebt und die Lage im benachbarten, zu Serbien gehörenden, aber zu etwa 90 Prozent albanisch bevölkerten Kosovo schon damals äußerst gespannt war. Daher waren etliche internationale Organisationen darum bemüht, Mazedonien zu stabilisieren: Die UNO entsandte eine Blauhelm-Mission (UNPREDEP), die EG eine Beobachtermission und die KSZE - wie erwähnt - zunächst eine Erkundungsmission, um die Lage zu sondieren und dabei die Bereitschaft der mazedonischen Regierung, eine Langzeitmission zuzulassen, in Erfahrung zu bringen, denn ihr Land durfte damals aufgrund des griechischen Einspruchs noch nicht als Mitglied am Beratungstisch in der Wiener Hofburg Platz nehmen.²² Schließlich beschloß der AHB am 18. September 1992 eine Mission „zum Zweck der Verhinderung eines Übergreifens des Konflikts“²³ (spill-over) mit folgendem Mandat nach Skopje zu entsenden:

- die Aufnahme eines dauerhaften Dialogs mit den Regierungsbehörden,
- die Herstellung von Kontakten mit Vertretern der politischen Parteien, anderer Organisationen und Bürgern,
- die Durchführung von Erkundungen hinsichtlich der Stabilität der Situation und möglicher Konflikte und Unruhen,
- die Beteiligung an Aktivitäten gemäß den OSZE-Zielen der Mission,
- die Demonstration einer sichtbaren Präsenz im Lande,
- die Ermittlung der Umstände möglicher Zwischenfälle.²⁴

Noch im Laufe des Septembers nahm die Mission, bestehend aus acht Mitarbeitern und zwei EU-Beobachtern, in Skopje ihren Hauptsitz und richtete Außenstellen in Tetovo nahe der albanischen und Kumanovo in der Nähe der serbischen Grenze ein. Daher war es ihr nach dem Abbruch der Mission im Kosovo in bescheidenem Umfang möglich, die dortige Entwicklung mit zu beobachten.

Obwohl Vermittlung nicht direkter Bestandteil des Mandats war, übernahm die Mission in der Praxis diese Funktion schon bald bei zwischen der mazedonischen Mehrheit und der albanischen Volksgruppe bestehenden Problemen.²⁵ Sie unterstützte u.a. den Europarat bei einer Volkszählung im Juni 1994. Außerdem organisierte und beobachtete sie im Oktober 1994 die Präsidentschafts- und Parlamentswahlen. Über die Dauer ihres Bestehens hinweg arbeitete sie immer wieder mit dem OSZE-Hochkommissar für Nationale Minderheiten (HKNM) zusammen, ebenfalls mit der UNPREDEP und der EU-Monitoring-Mission. Insgesamt betrachtet wird ihre Arbeit im Sinne der Konfliktprävention sowohl nach innen wie mit Blick auf das instabile Umfeld als hilfreich angesehen. Daher legt die mazedonische Regierung Wert darauf, die OSZE im Lande zu behalten. Sie regte bei der Entscheidung über die allfällige halbjährliche Verlängerung im Juni 1997 sogar an, die Mission in ein Regionalbüro für den südlichen Balkan

22 Der Namensstreit mit Griechenland ist auch der Grund für die Bezeichnung der später entsandten Mission als Mission nach Skopje, die auch über die Aufnahme des Landes in die OSZE am 12. Oktober 1995 hinaus beibehalten worden ist, während das Land vorläufig als „die ehemalige jugoslawische Republik Mazedonien“ bezeichnet wird.

23 16. Treffen des AHB nach Vetschera, a.a.O. (Anm. 17), S. 124.

24 So wiedergegeben bei Gießmann, a.a.O. (Anm. 21), S. 47.

25 Vetschera, a.a.O. (Anm. 17), S. 125.

umzuwandeln. „Das Ziel dieser Initiative ist, daß eine solche Mission die Bemühungen um Wirtschaftskooperation, regionale Sicherheit und Minderheitenfragen zwischen mehreren Balkanstaaten koordinieren könnte.“²⁶

Zwar fand diese mazedonische Initiative kaum Unterstützung von den anderen OSZE-Teilnehmerstaaten aus der Region, doch die Notwendigkeit der Präsenz der OSZE stand außer Zweifel. Nach der neuerlichen Zuspitzung der Lage im Kosovo genehmigte der Ständige Rat auf seiner erwähnten Sondersitzung am 11. März 1998 folgende - vom Amtierenden Vorsitzenden beantragten - operativen Maßnahmen zur Beobachtung der Grenzen zum Kosovo und zur Verhinderung eines möglichen Übergreifens der Krise: „Die Überwachungskapazitäten der OSZE-Präsenz in Albanien und, bei Bedarf, der OSZE-„Spillover“-Überwachungsmission in Skopje, werden zur Wahrnehmung dieser Aufgaben vorläufig verstärkt. Die jeweiligen Missionsleiter werden regelmäßig über ihre Wahrnehmungen Bericht erstatten.“²⁷ In einer weiteren Sondersitzung genehmigte der Ständige Rat am 17. März 1998 einen Sonderhaushalt in Höhe von umgerechnet ca. 232.000 DM für zwei Monate für die Verstärkung der beiden Missionen.²⁸ Sowohl der inhaltliche wie der finanzielle Beschluß zeigen, welch engen Handlungsspielraum die OSZE hat, wenn die wichtigsten Mitgliedstaaten (hier identisch mit denen der Balkan-Kontaktgruppe) bei einer Beurteilung einer Krise und den Überlegungen, wie diese entschärft werden kann, nur einen sehr kleinen gemeinsamen Nenner erreichen, denn eine derart „verstärkte“ Wahrnehmung der Aufgaben ist kaum mehr als ein symbolischer Akt.

2.3.4 Die Entsendung der SAMs und weiterer Missionen

Am 18. September 1992 beauftragte der AHB den Amtierenden Vorsitzenden, mit den Nachbarstaaten Serbiens und Montenegros über Möglichkeiten einer Unterstützung der von den Vereinten Nationen verhängten Sanktionen zu verhandeln. Dies hatte zum Ergebnis, daß zunächst in Bulgarien, Ungarn und Rumänien Sanktions-Unterstützungs-Missionen (Sanctions Assistance Missions / SAMs) zum Einsatz kamen. Diese wurden später ebenfalls nach Albanien, Kroatien, Mazedonien und in die Ukraine entsandt. In ihnen taten vor allem Zollbeamte aus verschiedenen Teilnehmerstaaten Dienst, die die Zollbehörden der angrenzenden Staaten beraten und bei den Grenzkontrollen hinsichtlich der Einhaltung der Sanktionen unterstützen sollten. Hinzu kamen noch über 30 Mitarbeiter in den Brüsseler Büros des SAM-Koordinators und der SAMCOMM der EU.²⁹ Da diese Missionen nicht innerhalb des Landes, um das es eigentlich

²⁶ Ackermann, a.a.O. (Anm. 21), S. 80, vgl. auch ÖMZ 5/97, S. 579.

²⁷ Protokoll der Sondersitzung des Ständigen Rates (156. Plenarsitzung) vom 11. März 1998, Beschluß Nr. 218, S. 2.

²⁸ Protokoll der Sondersitzung des Ständigen Rates (158. Plenarsitzung) vom 17. März 1998, Beschluß Nr. 220.

²⁹ Klingenburg (a.a.O. [Anm. 19], S. 154) nennt für die einzelnen Stationierungsländer folgende Zahlen: Albanien 6, Bulgarien 26, Kroatien 5, Mazedonien 51, Rumänien 31, Ungarn 22 und Ukraine 9, woraus sich eine Gesamtzahl von 150 ergibt. Gießmann (a.a.O. [Anm. 21], S. 32) spricht von insgesamt 226 Mann an den Grenzen, was in etwa mit der groben Angabe von mehr als 200 im Annual Report des Generalsekretärs der OSZE für 1995 übereinstimmt.

ging, tätig waren, sondern entsprechend der Regel für die Anwendung von Konsens-minus-eins-Beschlüssen nur außerhalb, werden sie in den OSZE-Jahresberichten nicht den Langzeitmissionen im engeren Sinne zugeordnet, haben aber ebenfalls innerhalb des Kontextes „Frühwarnung, Konfliktprävention und Krisenmanagement“ über Jahre hinweg einen Dauerplatz eingenommen. Am 20. Juni 1996 wurde ihr Mandat zum letzten Male bis zum 30. September desselben Jahres verlängert, dann lief es aufgrund der Aufhebung der Sanktionen aus. Ihr Einfluß auf die Einhaltung der Sanktionen war, insbesondere was den Waffentransfer betraf, sehr begrenzt, dennoch sah der erste Generalsekretär Wilhelm Höynck in ihnen „einen erheblichen Beitrag [...], den Bemühungen der internationalen Gemeinschaft um die Beendigung der Kämpfe im früheren Jugoslawien Glaubwürdigkeit zu verleihen.“ Außerdem seien sie „ein sichtbarer Ausdruck der engen Zusammenarbeit zwischen KSZE, EU und der UN“³⁰ gewesen.

An regulären Langzeitmissionen folgten denen ins ehemalige Jugoslawien in kurzen Abständen noch die nach Georgien, beschlossen am 6. November 1992, nach Estland, am 13. Dezember 1992, und nach Moldova, am 4. Februar 1993. Danach wurden in zum Teil größeren Abständen Missionen nach Lettland (23. September 1993), Tadschikistan (1. Dezember 1993), Sarajevo (2. Juni 1994), Ukraine (15. Juni 1994), Tschetschenien (11. April 1995), Bosnien und Herzegowina (8. Dezember 1995), Kroatien (18. April 1996), Albanien (3. April 1997) und Belarus (20. Juni 1997) entsandt. Schon diese Datenfolge legt die Vermutung nahe, daß die Missionen - ganz anders als die „Mechanismen“ - ein Instrument sind, bei dem der Bedarf der „gastgebenden“ Staaten und die Handlungsmöglichkeiten der OSZE rasch in Einklang zu bringen sind. Wie weit letztere tatsächlich reichen, wird im nächsten Kapitel anhand der Verwirklichung der Mandate untersucht werden. Vorher soll jedoch noch ein Blick auf jene Instrumente der OSZE geworfen werden, die für das Zustandekommen der Mandate und die Unterstützung der Missionen zuständig sind bzw. ihren Einsatz flankieren.

2.4 Zur Einbettung der Missionen in das institutionelle Gefüge der OSZE

2.4.1 *Der Amtierende Vorsitzende, seine Persönlichen Vertreter und der Generalsekretär*

Mit der Zunahme der Aufgaben der KSZE nach dem Berliner Ratstreffen wuchs die Bedeutung des Amtierenden Vorsitzenden,³¹ einer Rolle, die jährlich ein anderer Außenminister wahrnimmt. Er ist für die Koordinierung der laufenden Angelegenheiten zuständig. Da der mit dem Amt verbundene Handlungsspielraum im Einzelnen nicht geregelt ist, bietet sich dem jeweilige Inhaber die Möglichkeit, der OSZE für seine Amtszeit einen eigenen Stempel aufzuprägen.³²

³⁰ So zitiert nach dem Annual Report 1994 bei Klingenburg, a.a.O. (Anm. 19), S. 155.

³¹ Im folgenden wird wie in den KSZE/OSZE-Dokumenten die männliche Form verwandt, obwohl das Amt auch schon einmal von einer Frau, der schwedischen Außenministerin Margaretha af Ugglas, wahrgenommen wurde.

³² Zu den Möglichkeiten, die die Rolle des Amtierenden Vorsitzenden bietet, vgl. auch Piotr Switalski, Der OSZE-Vorsitz: Entwicklung einer Institution, in: Institut für Friedensforschung an der Universität Hamburg /IFSH (Hg.), OSZE-Jahrbuch 1996, Baden-Baden, 1996, S. 361-368.

Eines der bisher mit großer Schnelligkeit und Wirksamkeit eingesetzten Instrumente des Amtierenden Vorsitzenden ist die Entsendung eines Persönlichen Vertreters. Hierzu heißt es im Dokument von Helsinki: „Wenn der amtierende Vorsitzende mit einer Krise oder einem Konflikt befaßt ist, kann er zur Unterstützung und auf seine Verantwortung einen persönlichen Vertreter mit einem klaren und präzisen Mandat bestimmen. Der amtierende Vorsitzende unterrichtet den AHB von der Absicht, einen persönlichen Vertreter zu ernennen, und von diesem Mandat. Die Berichte des amtierenden Vorsitzenden an den Rat/AHB enthalten Informationen über die Aktivitäten des persönlichen Vertreters sowie über alle seine Beobachtungen oder Ratschläge.“³³ Mit der Beschränkung der Befugnisse der Gremien auf die Unterrichtung wurde das Konsensprinzip zwar nicht formell außer Kraft gesetzt, aber doch in der Praxis erheblich relativiert, nicht zuletzt auch dadurch, daß die betroffenen Staaten häufig moralisch unter Druck gesetzt werden, so daß sie entweder bereit sind, eine Mission einzuladen oder „konstruktive Enthaltung“ üben. Hier erweist sich übrigens die Suspendierung der Bundesrepublik Jugoslawien als ein Bumerang, denn seither sind die Möglichkeiten verbaut, der Regierung in Belgrad wichtige Entscheidungen anders als auf förmlichen diplomatischen Wegen zu übermitteln.

In den Jahren seit 1992 wurden die Grundlagen für alle späteren Langzeitmissionen stets durch die Entsendung einer Erkundungs- und Berichterstattemission und/oder eines Persönlichen Vertreters gelegt. Am bekanntesten sind in dieser Hinsicht die Missionen des ungarischen OSZE-Botschafters István Gyarmati schon kurz nach Beginn des Tschetschenienkriegs Anfang 1995, um in Moskau und Grosny zu sondieren, ob es möglich wäre, eine Langzeitmission in das Kriegsgebiet zu entsenden, und die des ehemaligen österreichischen Bundeskanzlers Franz Vranitzky nach Albanien, mit der im März 1997 ein längeres Engagement vorbereitet wurde.

Erst auf der Dritten Ratstagung in Stockholm im Dezember 1992 wurde das Amt eines Generalsekretärs geschaffen. Allerdings wollte man ihm kein dem UNO- oder dem NATO-Generalsekretär vergleichbares Gewicht verleihen, sondern ordnete ihn dem Amtierenden Vorsitzenden unter, den er zwar vertritt, dem er jedoch auch verantwortlich ist. Dementsprechend macht seine Charakterisierung als „höchster administrativer Beamter der KSZE“³⁴ deutlich, daß der Rat an die Spitze des allmählich wachsenden Apparates der KSZE einen leitenden Beamten und keinen Politiker stellen wollte.

2.4.2 *Die Lenkungsinstitution bildet sich heraus: Von der Wiener Gruppe zum Ständigen Rat*

Je intensiver sich der AHB im Zusammenhang mit der Entsendung von Missionen mit präventiver Diplomatie und Krisenmanagement beschäftigen mußte, desto bedeutsamer wurden auch die vom Wiener KVZ zu leistenden Vorbereitungen. Daher lag es nahe, daß der Rat der Außenminister im Dezember 1992 in Stockholm im Zuge der Weiterentwicklung der KSZE-Struk-

³³ Beschlüsse von Helsinki, in: Auswärtiges Amt (Hg.), 20 Jahre KSZE 1973-1993, Bonn, 1993, S. 182.

³⁴ Stockholmer Treffen des Rates der KSZE. 14.-15.12.1992, Anhang 1, Der Generalsekretär der KSZE, in: Auswärtiges Amt (Hg.), 20 Jahre KSZE 1973-1993, Bonn, 1993, S. 267.

turen und -Institutionen ebenfalls beschloß, die Vertreter der Teilnehmerstaaten anzuweisen, „in den Zeiträumen zwischen den Sitzungen des AHB regelmäßig in Wien zusammenzukommen. Unter dem Vorsitz des amtierenden Vorsitzenden werden diese Vertreter Konsultationen zu allen mit der KSZE zusammenhängenden Fragen führen und die vom amtierenden Vorsitzenden für die Tagesordnung des AHB vorgeschlagenen Punkte vorläufig erörtern. Sie werden Maßnahmen beschließen, die erforderlich sind, die unverzügliche und wirksame Durchführung der Beschlüsse des AHB zu gewährleisten.“³⁵

Dieses Gremium wurde zunächst „Wiener Gruppe“, im Dezember 1993 von der Vierten Rats-tagung in Rom „Ständiger Ausschuß“ und im Zuge der allgemeinen Umbenennung der Organe auf dem Budapester Gipfel im Dezember 1994 „Ständiger Rat“ genannt. Da er im Regelfall wöchentlich zusammentritt, wuchsen ihm mehr und mehr Lenkungsfunktionen zu. Damit wurden zugleich die konsultativen „Mechanismen“, die noch aus einer Zeit stammten, in der KSZE-Beschlüsse vor allem von den Folgetreffen gefaßt wurden, überflüssig.

Die Sitzungen des Ständigen Rates verlaufen, wie dessen Protokolle zeigen, nach einer nahezu festen Tagesordnung.³⁶ Sie beginnen in der Regel mit dem Bericht desjenigen Leiters einer Langzeitmission, der gerade in Wien anwesend ist. Dies geschieht halbjährlich nach einem festen Zeitplan, um Beschlüsse über mögliche Ausweitungen oder Verlängerungen des Mandates vorzubereiten. Außergewöhnliche Vorkommnisse können darüber hinaus einen Ad-hoc- oder „Dringlichkeitsbesuch“ und eine Beratung notwendig machen. Außerdem tauschen die Missionsleiter ihre Erfahrungen bei regelmäßigen Treffen aus.

Mindestens einmal pro Quartal stehen Berichte des Hohen Kommissars für Nationale Minderheiten (HKNM) sowie der Direktorin oder des Direktors des Büros für Demokratische Institutionen und Menschenrechte (BDIMR) auf der Tagesordnung des Ständigen Rates. Da die Einsätze des HKNM wie auch sehr viele Aktivitäten des BDIMR sich weitgehend auf dieselben Länder konzentrieren, in denen Langzeitmissionen stationiert sind (s.u., Abschnitt 2.4.3) und alle drei Instrumente auch über vielfältige Kontakte zu gesellschaftlichen Gruppierungen und Nichtregierungsorganisationen verfügen, erhalten die Wiener Diplomaten eine Vielzahl von Informationen aus unterschiedlichen Kanälen über die Regionen, in denen sich die OSZE engagiert. Es kann daher davon ausgegangen werden, daß sie ihre Beschlüsse sorgfältig und in aktueller Kenntnis der jeweiligen Lage vorbereiten.

Dies gilt auch für „Jugoslawien (Serbien und Montenegro)“, das „weiterhin im Brennpunkt der OSZE“ steht, wie die Woche für Woche wiederkehrende Bezeichnung des letzten regulären Tagesordnungspunktes in den Protokollen des Ständigen Rates lautet. Dabei berichtet der Vorsitzende der nach der Ausweisung der Langzeitmission ins Leben gerufenen, zeitlich unbefristeten „informellen ad-hoc-Gruppe“, die regelmäßig die Situation im Kosovo, im Sandschak und in

³⁵ Stockholmer Treffen des Rates der KSZE, 14.-15.12.1992, in: Auswärtiges Amt (Hg.), 20 Jahre KSZE. 1973-1993, Bonn, 1993, S. 264.

³⁶ Vgl. die Protokolle des Ständigen Rates sowie Márton Krasznai, Beratung und politischer Dialog im Ständigen Rat, in: Institut für Friedensforschung an der Universität Hamburg /IFSH (Hg.), OSZE-Jahrbuch 1996, Baden-Baden, 1996, S. 371ff.

der Vojvodina beobachtet und hierzu u.a. Reiseberichte von in Belgrad akkreditierten Diplomaten sowie Informationen der Spill-over-Mission nach Skopje heranzieht.

Das hohe Maß an in Wien zusammenfließenden Informationen und damit z.B. an Kenntnissen über die Verursacher von Menschenrechtsverletzungen steht auf den ersten Blick in einem Widerspruch zu den häufig sehr „diplomatisch“ abgefaßten Beschlüssen zu den Langzeitmissionen, die bei der Erteilung, Erweiterung oder Verlängerung eines Mandats zustande kommen. Es darf jedoch nicht übersehen werden, daß der Ständige Rat darauf angewiesen ist, daß das betroffene Land den Beschluß mitträgt, als Gastgeber die notwendige Einladung ausspricht, die Anwesenheit der Diplomaten wie der anderen Missionsmitglieder akzeptiert und ihnen Bewegungsfreiheit einräumt. Ja, es soll dies alles auch dann aufrechterhalten, wenn der Missionsleiter Berichte nach Wien schickt, die nicht schmeichelhaft für die betroffene Regierung sind. Initiativen des Ständigen Rates hängen daher oft davon ab, ob es dessen Vorsitzendem oder dem Amtierenden Vorsitzenden der OSZE gelingt, Konsens auch dort herzustellen, wo er mit einer formellen Abstimmung nicht zustande zu bringen wäre. Dies kann zum Beispiel durch eine „Erklärung des Vorsitzenden“ geschehen, die „gelegentlich starke Ähnlichkeit mit der ‚Konsens-minus-eins‘-Praxis (hat), die in der Organisation jedoch nie offiziell gebilligt wurde. [...] Häufig sieht sich eine Delegation nicht in der Lage, einem Beschluß zuzustimmen, widersetzt sich jedoch derselben Formulierung nicht, wenn sie als Erklärung des Vorsitzenden abgegeben wird.“³⁷

Insgesamt besehen läßt sich der Ständige Rat als ein Gremium bezeichnen, das sanft und geschmeidig führt, weil es dank seiner ständigen Befassung mit den Problemen immer wieder nachjustieren kann. Da es praktisch den Hohen Rat als Entscheidungsträger weitgehend abgelöst hat, betrifft diese Führung unmittelbar jedoch nur auf die Arbeitsebene. Das hält es den Politikern offen, dem dort gegebenen Kopfnicken eines Delegierten ohne Gesichtsverlust notfalls auf der politischen Ebene des Hohen Rates oder des (Minister-)Rates zu widersprechen.

2.4.3 *Der Hohe Kommissar für Nationale Minderheiten und das Büro für Demokratische Institutionen und Menschenrechte*

Auf dem Helsinki-Gipfel der Staats- und Regierungschefs im Juli 1992 wurde das Amt eines Hohen Kommissars für Nationale Minderheiten (HKNM) geschaffen, mit dem wenige Monate später erstmals der ehemalige niederländische Außenminister Max van der Stoep betraut wurde, dessen zweite und letzte Amtsperiode Ende 1998 abläuft. Die deutsche Bezeichnung „Hoher Kommissar für Nationale Minderheiten“ weicht von der englischen, die „High Commissioner

³⁷ Ebenda, S. 370. Dieses Mittel setzte der Amtierende Vorsitzende übrigens auch auf dem Lissabonner Gipfeltreffen im Dezember 1996 ein, um eine Blockade durch die Auseinandersetzung zwischen Armenien und Aserbaidschan bei der Abstimmung über einen Abschnitt zu Nagorny-Karabach im Schlußdokument zu überwinden, vgl. Berthold Meyer / Peter Schlotter, Zwischen Marginalisierung und Überforderung - die OSZE vor einer Renaissance? in: Friedhelm Solms / Reinhard Mutz / Bruno Schoch, Friedensgutachten 1997, Münster, 1997, S. 145.

on National Minorities“ heißt, leicht ab und könnte die Vermutung aufkommen lassen, der HKNM sei so etwas wie ein Ombudsman für Volksgruppenrechte. Doch seine Tätigkeit wird in der Systematik des Dokuments von Helsinki nicht ohne Grund bei den Maßnahmen zur Konfliktprävention und nicht bei der Menschlichen Dimension beschrieben, auch wenn vorgesehen ist, daß er mit dem Büro für demokratische Institutionen und Menschenrechte eng zusammenarbeitet. Er soll daher bei Spannungen, die Angelegenheiten nationaler Minderheiten betreffen und „das Potential in sich bergen, sich im KSZE-Gebiet zu einem den Frieden, die Stabilität oder die Beziehungen zwischen Teilnehmerstaaten beeinträchtigenden Konflikt zu entwickeln“, so früh wie möglich für „Frühwarnung“ und gegebenenfalls für „Frühmaßnahmen“ sorgen.³⁸

Der HKNM unterscheidet sich in einem wichtigen Punkt sowohl von den „Mechanismen“ wie auch von den Langzeitmissionen. Er kann von sich aus tätig werden und ist grundsätzlich nicht darauf angewiesen, von dem Land, in das er reisen will, erst eingeladen zu werden. Weiterhin ist er berechtigt, mit allen Konfliktparteien zu sprechen, sofern es sich nicht um Terroristen handelt. In den vergangenen fünf Jahren befaßte sich der HKNM mit folgenden Ländern, die er zum Teil mehrfach bereiste: Albanien, Estland, Lettland, Litauen, Kasachstan, Kirgisistan, Kroatien, Mazedonien, Moldova, Rumänien, Slowakei, Ukraine und Ungarn. Darüber hinaus untersuchte er die Lage der Roma.³⁹ Sieht man von dieser Minderheit ab, die überall in Europa Diskriminierungen ausgesetzt ist, so beziehen sich seine anderen Untersuchungen allesamt auf Konfliktkonstellationen in Ländern des ehemaligen kommunistischen Machtbereichs. Dabei überlappen sich seine Einsatzgebiete und Gesprächsthemen mit den auf die Lage von Minderheiten bezogenen Mandaten der Langzeitmissionen in Estland, Lettland, Kroatien, Mazedonien, Moldova und der Ukraine.⁴⁰

Das Warschauer Büro für Demokratische Institutionen und Menschenrechte (BDIMR) versorgt den HKNM mit allen ihm zur Verfügung stehenden Informationen und führt auch eine Liste von Experten, an die sich der Hochkommissar wenden kann. Dieser wiederum nimmt gelegentlich an einschlägigen Treffen und Seminaren des BDIMR teil.⁴¹ Die Überlappung von Aktivitäten des BDIMR mit denen der Langzeitmissionen ergibt sich hingegen vor allem dort, wo es in deren Einsatzgebieten - wie in Kapitel 3.3 noch ausführlich dargestellt wird - um die Unterstützung von Demokratisierungsprozessen und insbesondere um die Abhaltung und Beobachtung von Wahlen geht. Hingegen lassen sich andere Maßnahmen der Demokratieförderung wie z.B. die Seminare für Journalisten oder für Juristen besser länderübergreifend vom BDIMR durchführen als von den Missionen vor Ort, deren Aufgabe in diesem Zusammenhang darin besteht, Interessenten für derartige Veranstaltungen zu mobilisieren.

38 Beschlüsse von Helsinki, in: Auswärtiges Amt (Hg.), 20 Jahre KSZE 1973-1993, Bonn, 1993, S. 183, sowie Maria Amor Martín Estébanez, The High Commissioner on National Minorities: Development of the Mandate, in: Bothe / Ronzitti / Rosas a.a.O. (Anm. 21), S. 123ff. und The Foundation on Inter-Ethnic Relations (ed.), The Role of the High Commissioner on National Minorities in OSCE Conflict Prevention. An Introduction, The Hague, 1997.

39 Vgl. The Foundation on Inter-Ethnic Relations, a.a.O. (Anm. 38), insbes. S. 43 ff.

40 Vgl. ebenda, S. 34.

41 Vgl. ebenda, S. 35.

3. Die Aufgaben der Langzeitmissionen: ein Vergleich der Mandate und ihrer Verwirklichung

Die folgende Zusammenschau der Mandate und der Einschätzungen ihrer Verwirklichung stützt sich vorwiegend auf die Jahresberichte des Generalsekretärs, schriftliche und mündliche Berichte von Missionsleitern und -mitgliedern sowie einige wenige wissenschaftliche Arbeiten über einzelne Missionen. Eine systematische und umfassende Fremd-Evaluation der Missionstätigkeit liegt bisher noch nicht vor.

Grundsätzlich wird der Erfolg einer Mission von vier Variablen bestimmt:

- der *Komplexität und Intensität des Konfliktes* in dem Land, in das sie entsandt wurde,
- dem *Mandat*, das ihr mit auf den Weg gegeben wurde,
- ihrer eigenen *Kompetenz*, die Aufgaben zu lösen, die ihr aufgetragen wurden und
- der *Zeit*, die ihr dafür zur Verfügung steht.

Während die Ausgangslage des Konfliktes in dem Zielland als unabhängige Variable anzusehen ist, auf die der Ständige Rat mit der Entsendung reagiert, sind das Mandat, die personelle Ausstattung der Mission und die Zeit die Variablen, auf die er unmittelbar Einfluß hat und die er - wie in Kapitel 2.4.2 dargestellt - laufend nachjustieren kann. Dabei käme es einerseits darauf an, das Mandat und die Mission der sich verändernden Lage anzupassen, andererseits das Verhältnis von Mandat und Mission selbst immer wieder zu evaluieren. Abstrakt betrachtet ließe sich die Faustformel aufstellen, je enger das Mandat gefaßt und je sorgfältiger dafür die Mission von ihrem Umfang und der Ausbildung ihrer Mitglieder her ausgewählt wurde, desto größer sind die Aussichten, daß sie ihre Aufgaben in der vorgesehenen Zeit bewältigen kann. Allerdings kann der Ständige Rat nicht nach dieser Faustformel verfahren, denn er muß bei der Formulierung des Auftrages gleichermaßen versuchen, den hierauf bezogenen Vorstellungen der Regierung des gastgebenden Landes wie denen der Staatengemeinschaft Rechnung zu tragen, was eher zu einem umfangreichen und interpretationsfähigen als einem inhaltlich klar umrissenen Mandat führt. Er muß darüber hinaus sparsam sein, d.h. die Mission so klein wie möglich halten, und kann sie nur mit denjenigen Mitarbeitern ausstatten, die dem KVZ von den Mitgliedstaaten zurgeteilt werden. Damit bleibt die Dauer der Mission diejenige Variable, über die es am ehesten möglich scheint, Defizite auf den anderen auszugleichen.

Darüber hinaus treffen Bemühungen, die Effizienz oder den Erfolg einer Mission zu beurteilen, auf einige grundsätzliche Schwierigkeiten. Soweit diese lediglich den Auftrag hat, Tatsachen zu ermitteln und Entwicklungen in einem Land zu beobachten und an die Wiener Zentrale weiterzuleiten, hängt das Maß der durch sie gewonnenen Erkenntnisse sowohl von dem Verständnis der Missionsmitglieder der Sprache(n), Kultur(en), Geschichte und wirtschaftlichen Lage des Landes und der Menschen, die dort leben, ab wie von den Hindernissen, die von Behörden oder anderen interessierten Kreisen aufgebaut werden, um die Mission bei ihrer Arbeit zu beeinträchtigen. Schon hier ist es nicht einfach abzugrenzen, was Mängeln auf Seiten der Mitarbeiter und was Behinderungen durch Dritte zuzuschreiben ist. Soweit eine Mission jedoch in eine Konfliktbearbeitung selbst einbezogen ist, kommen weitere Evaluationsprobleme hinzu, vor allem dann, wenn die Beurteilung erfolgen soll, solange Bemühungen um eine Beilegung

des Streitfalls noch andauern. Dann ist es schon schwierig, den genauen Stand in bezug auf ein eventuelles Gelingen oder Scheitern festzustellen, da der Prozeß möglicherweise entgegen allem Augenschein kurz vor einem Durchbruch oder Rückschlag stehen kann. Ebenso wenig lassen sich die Beiträge zum bisherigen Erfolg oder Mißerfolg präzise einzelnen Beteiligten oder Gruppen zuschreiben. In fast allen hier betrachteten Ländern wird letzteres zusätzlich dadurch erschwert, daß die OSZE-Missionen nicht die einzigen sind, die sich vor Ort um Konfliktprävention oder Friedenskonsolidierung bemühen. Relativ unerheblich sind dabei die schon erwähnten Überlappungen mit den Aktivitäten anderer OSZE-Institutionen wie dem HKNM und dem BDIMR. In einer Reihe von Einsatzländern engagieren sich jedoch ebenfalls die UNO, der Europarat, die EU sowie gesellschaftliche Gruppen, etwa Helsinki-Initiativen und andere NGOs. Die verschiedenen internationalen Vertretungen kooperieren wenn überhaupt, dann nur mäßig und verhalten sich darüber hinaus kompetitiv, weil jede vor der eigenen Klientel oder einer breiten Öffentlichkeit möglichst erfolgreich dastehen will.

Schon die in Kapitel 2.3.2 und 2.3.3 gegebene Übersicht über die Aufgaben der beiden ersten Langzeitmissionen ließ deren Vielfalt und thematische Breite erkennen. Allan Rosas und Timo Lahelma betonen deshalb: „The flexible and *ad hoc* nature of the long-term missions is underscored by the fact that there is no uniform pattern for defining their mandates.“⁴² Es gibt jedoch verschiedene Versuche, ihre Funktionen nach bestimmten Kategorien aufzuteilen: Die ehemalige Amtierende Vorsitzende der OSZE und schwedische Außenministerin Margaretha af Ugglas unterscheidet vor allem nach dem Einsatzzeitpunkt drei Missionstypen: entweder es geht um Prävention (z.B. in Estland und Lettland) oder darum, eine Ausdehnung oder ein Überspringen militärischer Auseinandersetzungen auf ein Nachbarland zu verhindern (Mazedonien) oder nach einem Waffenstillstand aktiv zu werden (so in Georgien und Moldova).⁴³ Hans-Joachim Gießmann sieht die Schwerpunkte bei den drei Funktionen Konfliktbeilegung, Konfliktprävention und Schutz von Minderheitenrechten.⁴⁴ Auf das Auswärtige Amt geht eine etwas differenziertere Strukturierung der Mandate zurück, an der sich auch die nachfolgende Tabelle orientiert. Danach ist zu unterscheiden zwischen den Aufgaben,

- bei Statusfragen zwischen Titularnationen und nach mehr Selbständigkeit strebenden Ethnien zu vermitteln und umfassende Lösungen zu suchen,
- in ihren Einzugsgebieten für die Einhaltung der Menschen- und Minderheitenrechte zu sorgen,
- bei der Transformation von Diktaturen den Prozeß der Demokratisierung zu unterstützen sowie
- Waffenstillstände oder die Tätigkeit von Friedenstruppen zu überwachen.⁴⁵

42 Rosas / Lahelma, a.a.O. (Anm. 21), S. 174.

43 So referiert ebenda, S. 168.

44 Vgl. Hans-Joachim Gießmann, a.a.O. (Anm. 21), insbes. S. 34 ff.

45 Vgl. Meyer / Schlotter, a.a.O. (Anm. 37), S. 148.

Tabelle: Langzeitmissionen der OSZE

Ziel sowie Beschuß- und Entsende- datum	Personal- umfang	Mandat			
		Umfassende politische Lösung von Statusfragen	Menschen- und Minderheitenrechte	Demokratisierung	Überwachung von Friedenstruppen bzw. Waffenstillstand
Kosovo, Sandschak, Vojvodina 14.8.92 8.9.92	1992: 12 1993: 20	Förderung des Dialogs zwischen polit. Institutionen und Vertretern der Minderheiten	Beobachtung von Menschen- und Minderheitenrechten	Unterstützung der Gesetzgebung	
"spillover- mission" nach Skopje (Mazedonien) 18.9.92 Sept.92	8 + 2 EU Monitore 1998 erweitert	Förderung des Dialogs zw. ethnischen Gruppen, insbes. zur Klärung des Status der Albaner	Förderung Dialog zw. ethn. Gruppen	Kontakt zu Parteien, NGOs, Bürgern	
Georgien 6.11.92 3.12.92	Start: 8 1995: 19 (8 Offz.)	Förderung von Verhandlungen zum Status Südossetiens	Förderung der Achtung der Menschenrechte in ganz Georgien	Beratung zu neuer georg. Verfassung	Überwachung gemeinsamer (russ.- südoss.-georg.) Friedenstruppen in Südossetien
Estland 13.12.92 15. 2.93	6 z.Zt. 5	Förderung der Stabilität zw. gesell- schaftl. Gruppen för- dern	Förderung der Integration / Verständigung zw. gesellschaftl. Gruppen	Wiedererrichtung einer Bürgergesellschaft	
Moldova 4.2.93 25.4.93	8 z. Zt. 7	Verhandl. um Status für Transnistrien zu erleichtern	Beratung bei Minderheitsfragen (Gagausen)	Beratung bei demokratischen Reformen	Kontakt zu trilateraler Friedenstruppe; zum Abzug der 14. russ. Armee ermutigen
Lettland 23.9.93 14.11.93	anfangs 4, später 7. z.Zt. 6	Informationen und Beratung zur Staatsbürgerschaft	Informationen und Beratung zur Staatsbürgerschaft		
Tadschi- kistan 1.12.93 19.2.94	anfangs 4, z. Zt. 8		Förderung der Ach- tung der Menschen- rechte und des Dialogs zw. allen Parteien	Beratung zu Wahlen und demokratischen Institutionen	OSZE über die Entwicklungen informieren
Sarajevo 2.6.94 31.10.94	6		Unterstützung der Ombudsleute für die Föderation von Bosnien und Herzegowina		
Ukraine 15.6.94 24.11.94	6 z. Zt. 4	Beobachtung der Situation und Beratung bei den Verfassungen für die Ukraine und die Krim	Förderung des Dialogs zw. gesellschaftl. Gruppen		

<i>Ziel Beschluß- und Entsende- datum</i>	<i>Personal- umfang</i>	<i>Mandat</i>			
		<i>Umfassende politische Lösung von Statusfragen</i>	<i>Menschen- und Minderheitenrechte</i>	<i>Demokratisierung</i>	<i>Überwachung von Friedenstruppen bzw. Waffenstillstand</i>
Tsche- tschenien 11.4.95 26.4.95	anfangs 6 Diploma- ten, später 12, z.Zt. 8	Beitrag zu Dialog und Verhandlungen	Förderung der Einhaltung von Menschenrechten	Schaffung rechtstaatl. Verfahren fördern	Runde Tische zur Vorbereitung von Waffenstillstands- verhandlungen
Bosnien und Herzegowina 8.12.95 18.12.95	über 400 int. u. einheim., zeitweilig über 2000		Förderung der Einhaltung von Menschenrechten, hierfür Ernennung einer internat. Ombudsperson	Vorbereitung und Organisation der Wahlen auf allen Ebenen	Regionale Rüstungskontrolle und Abrüstung sowie VSBM
Kroatien 18.4.96 5.7.96	anfangs 12, Plan 1998: 250 internat. Mitarb.		Hilfestellung beim Schutz von Menschen- und Minderheitsrechten	Monitoring von demokratischen Institutionen und Prozessen	
Albanien 27.3.1997 3.4.1997	ca. 18 zeitw. bis 500		Beratung bei Menschenrechten	Organisation der Wahlen und Hilfe beim Aufbau demokratischer Institutionen	
Belarus 20.6.1997 22.2.1998	6		Kontrolle bei der Einh. von OSZE- Verpflichtungen	Beratung bei der Förderung demokrat. Institutionen	

Nicht jedes Mandat umfaßt - wie die Tabelle zeigt - alle vier Aufgabenbereiche. Zwischen den ersten dreien gibt es allerdings etliche Berührungspunkte. Die meisten Missionen sind in Gebieten tätig, in denen zumindest auch interethnische Konflikte ein besorgniserregendes Ausmaß angenommen haben. Dabei sind auf der gesamtstaatlichen Ebene fast immer Regelungen für den Status der Minderheiten zu suchen. In diesem Zusammenhang geht es häufig darum, ihnen eine wirksame Vertretung in den staatlichen Organen zu sichern, während in den Alltagsbeziehungen zwischen den Angehörigen der Ethnien dafür zu sorgen ist, daß Menschen- und Minderheitenrechte eingehalten werden. Während die Missionen ihre Aufgaben in diesen drei Bereichen sowohl zur Gewaltprävention wie zur Friedenskonsolidierung wahrnehmen können - weshalb sie in der folgenden Darstellung nicht rein chronologisch abgehandelt, sondern nach diesen Gesichtspunkten mit einander verglichen werden -, beziehen sich die Mandate zur Herbeiführung oder Überwachung von Waffenstillständen stets auf Konflikte, deren Austragungsform wieder unter die Gewaltschwelle abgesenkt werden soll.

3.1 Vermittlung und Suche nach umfassenden politischen Lösungen bei Statusfragen zwischen Titularnationen und nach mehr Selbstbestimmung strebenden Ethnien

Mit der Auflösung der Sowjetunion und Jugoslawiens wurden Grenzen, die bis dahin Binnengrenzen zwischen Gliedstaaten waren, zu Außengrenzen, und zahlreiche Territorien mit einer multiethnischen Bevölkerung zu selbständigen Staaten. Zugleich wurden die innergesellschaftlichen Gewichte neu verteilt. Indem eine der Ethnien zur Titularnation wurde, gerieten v. a. Russen und Serben in einigen neuen Staaten in eine für sie bis dahin unvorstellbare Minderheitenposition. In dieser Übergangsphase wurde die Berufung auf Ethnizität zum Bindemittel der Selbstfindung neuer oder der Wiedererweckung alter Nationen. Damit ging einher, daß Angehörige anderer Ethnien ausgegrenzt wurden. Sahen sich diese als Minderheiten benachteiligt, trieb das auch ihre ethnische Selbstdefinition voran. Während einige dieser Zuordnungs- und Abgrenzungskonflikte sehr schnell die Form bewaffneter Auseinandersetzungen annahmen und sich zum Teil zu regelrechten (Bürger-)Kriegen aufschaukelten, blieben andere in einem Stadium der Spannung.

Für die Teilnehmerstaaten der KSZE und später für die OSZE waren und sind Staatszerfall und Neubildungen von Staaten in mehrfacher Hinsicht Herausforderungen: Sowohl ihr Selbsterhaltungsinteresse als auch ihre Ausrichtung an den Prinzipien der KSZE-Schlußakte lassen sie nur bestehende Grenzverläufe und höchstens deren friedliche Veränderung akzeptieren. Insofern waren die freiwillige Auflösung der Sowjetunion entlang der Grenzen der fünfzehn alten Sowjetrepubliken und deren Neuaufnahme in den Kreis der Mitglieder unproblematisch, ebenso die freiwillige Scheidung der Tschechen und Slowaken. Das von Belgrad bestrittene Recht der jugoslawischen Teilrepubliken, aus dem alten Staatsverband auszutreten, führte hingegen zu Problemen, die erst nach der Anerkennung dieser Republiken durch die EU und andere Staaten (die sich die Tatsache der innerjugoslawischen Grenzen argumentativ zu Nutze gemacht hatten) beiseite geräumt werden konnten.

Sobald jedoch derartige Hilfsargumente für die Anerkennung eines neuen Staates nicht bestehen, hat eine Ethnie, die nicht schon in einem irgendwie als selbständig anzusehenden fest umrissenen Gebiet lebt und die nicht nur innerstaatliche Autonomie begehrt, sondern den Staat unter Mitnahme ihres Siedlungsgebietes verlassen will (so die Südosseten oder die Tschetschenen) gegenüber den OSZE-Gremien buchstäblich schlechte Karten. Dann nämlich orientiert sich die OSZE solange wie möglich an den im Prinzip der territorialen Unverletzlichkeit niedergelegten Interessen aller Mitglieder an der Wahrung ihres Bestandes. Dasselbe gilt auch umgekehrt, wo eine Abspaltung schon erfolgt ist, und das Mitgliedsland sie rückgängig machen will (Moldova und in der Anfangszeit des Zerfalls von Jugoslawien). Beides ist zunächst der Tatsache geschuldet, daß sie anderenfalls kaum von dem betroffenen Mitglied eingeladen würde, eine Mission in ihr Land zu entsenden. Es hängt aber auch damit zusammen, daß einige Länder des „alten“ Westens, die ebenfalls Probleme mit dem Status von Minderheiten haben, - von Kanada über Großbritannien, Frankreich und Spanien bis hin zur Türkei - alles vermeiden, was secessionistische oder irredentistische Bewegungen im eigenen Lande als Präzedenzfall ansehen könnten.

Dennoch wollten die Teilnehmerstaaten ihre Vision der Pariser Gipfelerklärung von 1990 vom Anbruch eines neuen Zeitalters der Demokratie, des Friedens und der Freiheit nicht als bloße Fehlspekulation zu den Akten legen. Deshalb mußten sie im Rahmen ihrer Möglichkeiten dazu beitragen, daß Statuskonflikte sich nicht verschärfen, sondern entspannen. Insofern stellen die Mandate der Langzeitmissionen einen spagatähnlichen Versuch dar, dem staatlichen Anspruch auf Wahrung des territorialen Status quo zu entsprechen, und gleichzeitig denjenigen Gruppen, die auf Veränderungen des gesellschaftlichen Status quo dringen, Chancen hierfür zu eröffnen. Daher stehen die Förderung der Gesprächsbereitschaft zwischen den Konfliktparteien und direkte Vermittlungsaufgaben im Zentrum der Mandate. Beides erweist sich als unterschiedlich schwierig, je nachdem, ob eine Mission noch als Präventivmaßnahme entsandt wurde oder ob sie das Feld zu einem Zeitpunkt betritt, zu dem es schon zu erheblicher Gewaltanwendung gekommen ist, die tiefsitzende Traumatisierungen hinterlassen hat.

3.1.1 Präventive Mandate

Die beiden schon ausführlich dargestellten Missionen in das ehemalige Jugoslawien hatten einen eindeutig präventiven Charakter. Beim Mandat für das *Kosovo*, den *Sandschak* und die *Vojvodina* ging es expressis verbis um den Dialog zwischen den Behörden und Vertretern der Volksgruppen in den drei Regionen.⁴⁶ Die Mission vermittelte, wie vorgesehen, in Streitfällen und hätte wahrscheinlich noch häufiger die Funktion einer Ombudsperson wahrnehmen können, um den Mangel an Rechtsschutz für die Bevölkerung gegenüber den Behörden auszugleichen sowie Konflikte auf ihren sachlichen Gehalt zurückzuführen, wenn ihr Mandat von der Belgrader Regierung nicht gestoppt worden wäre. Die „spillover-mission“ nach *Skopje* hatte zwar ursprünglich keine Vermittlungsaufgabe. Doch es zeigte sich schon bald, daß Beziehungsprobleme zwischen der mazedonischen und der albanischen Bevölkerungsgruppe ein größeres Risiko für den Frieden im Land bargen, als die für die Mandatierung maßgebliche Ausbreitung bewaffneter Konflikte aus anderen Teilen des ehemaligen Jugoslawiens. Daher übernahm die Mission zusätzlich die Aufgabe der Vermittlung.⁴⁷ Außerdem unterstützte sie die Arbeit des HKNM in einer für die albanische Volksgruppe wichtigen Statusfrage, nämlich der Auseinandersetzung mit der Regierung über die Zulassung einer albanischsprachigen Universität.⁴⁸

Ebenfalls rein präventiv sind die Missionen, die ins Baltikum entsandt wurden. In *Estland* wie in *Lettland* wurden nach der Wiedererlangung der Unabhängigkeit die dort lebenden starken russischen Minderheiten diskriminiert und in ihren Rechten eingeschränkt. Rußland versuchte daraufhin vor der Weltöffentlichkeit den Eindruck zu vermitteln, als betrieben diese Länder eine Politik der „ethnischen Säuberung“. Die Entsendung von Beobachtermissionen lag insofern sowohl im russischen Interesse als auch in dem der baltischen Staaten. Die Mission in *Estland* bemühte sich ab dem 3. Februar 1993, den Dialog und ein besseres Verständnis zwischen den

⁴⁶ 15. Treffen des AHB v. 14.8.92, zit. nach Vetschera, a.a.O. (Anm. 17), S. 124.

⁴⁷ Ebenda, S. 125.

⁴⁸ Vgl. zu dessen Arbeit in Mazedonien: Foundation on Inter-Ethnic Relations, a.a.O. (Anm. 31), S. 56-59.

Volksgruppen zu fördern. Dazu sollte sie Kontakte mit den für Staatsangehörigkeit, Einwanderung, Sprachfragen und Soziales zuständigen Behörden auf gesamtstaatlicher wie auf örtlicher Ebene herstellen, ebenso mit kompetenten nicht-staatlichen Einrichtungen und Organisationen einschließlich politischer Parteien und Gewerkschaften. Alles in allem sollte sie „dazu beitragen, daß in Estland eine Bürgergesellschaft (civil society) wiederersteht.“⁴⁹

Unter anderem beobachtete die Mission die Kommunalwahlen vom 17. Oktober 1993 und bescheinigte ihren ordnungsgemäßen Verlauf. In Fragen der doppelten Staatsangehörigkeit konnte sie zwischen der russischen Botschaft in Tallinn und dem estnischen Amt für Staatsangehörigkeit und Migration vermitteln. Das neue Staatsangehörigkeitsgesetz änderte die bis dahin praktizierte und von russischer Seite problematisierte Staatsangehörigkeits- und Integrationspolitik. Obwohl die Mission das Gesetz im allgemeinen für akzeptabel hielt, versah sie es mit einigen kritischen Anmerkungen.⁵⁰ Der estnische Staatspräsident Meri gründete am 21. September 1993 zur Verbesserung des Dialogs mit den Minderheiten einen „Runden Tisch der nationalen Gemeinschaften“, an welchem der jeweilige OSZE-Missionschef mit beratender Stimme fast immer teilnahm. Dadurch habe für ihn die Möglichkeit bestanden, die weitere Entwicklung aktiv beeinflussen zu können.⁵¹

Erst im Herbst 1993 entsandte die KSZE eine Mission in das benachbarte *Lettland*.⁵² Sie sollte „Staatsangehörigkeitsfragen und damit zusammenhängende Probleme gegenüber der lettischen Regierung und den lettischen Behörden ansprechen und ihnen zugleich in diesen Fragen beratend zur Seite stehen.“⁵³ Sie sollte also nicht nur Tatsachen feststellen, sondern auch die Behörden anhalten, sich in Staatsbürgerschaftsfragen strikt an die von der Regierung unterzeichneten KSZE-Dokumente zu halten.⁵⁴ Alles in allem werden die Tätigkeiten beider Missionen in den Berichten als im präventiven Sinne erfolgreich bewertet. Dennoch klagt Rußland über die schleppende Verwirklichung der von Lettland zugesicherten Maßnahmen.

Als Beitrag zur Regelung von Statusfragen sind an dieser Stelle auch die Ernennungen von OSZE-Repräsentanten für die Probleme zu erwähnen, die mit den in beiden Ländern lebenden pensionierten russischen Militärangehörigen zusammenhängen. Im November 1994 ernannte die KSZE einen Repräsentanten, der in einer estnischen Regierungskommission mitarbeitet, die

49 Henn-Jüri Uibopuu. Die OSZE-Mission in Estland und ihre bisherige Tätigkeit, in: Institut für Friedensforschung an der Universität Hamburg /IFSH (Hg.), OSZE-Jahrbuch 1995, Baden-Baden, 1995, S. 159.

50 Vgl. Ebenda, S. 164.

51 Vgl. Ebenda, S. 165 sowie für die jüngere Entwicklung: Falk Lange, Die OSZE-Missionen im Baltikum, in: Institut für Friedensforschung an der Universität Hamburg /IFSH (Hg.), OSZE-Jahrbuch 1997, Baden-Baden, 1997, S. 114.

52 Beschluß vom 23. September 1993, Beginn der Tätigkeit 14. November 1993.

53 CSCE Facts, 24.6.94, S. 43.

54 Vgl. Falk Lange, die Beziehungen Lettlands und Litauens zur OSZE, in: Institut für Friedensforschung an der Universität Hamburg /IFSH (Hg.), OSZE-Jahrbuch 1995, Baden-Baden, 1995, S. 173; Lange bezieht sich in diesem Zusammenhang auf die Missionsberichte vom 12. Januar und 19. Februar 1994; vgl. hierzu auch: Hanne-Margret Birckenbach, Fact-Finding: Gewaltprävention in Estland und Lettland, in: dies., Uli Jäger und Christian Wellmann (Hg.), Jahrbuch Frieden 1995, München, 1994, S. 75-85.

Empfehlungen zur Ausstellung von Aufenthaltsgenehmigungen aussprechen soll.⁵⁵ Im Februar 1995 wurde vereinbart, daß der Leiter der OSZE-Mission in Lettland einer zu diesem Zeitpunkt ins Leben gerufenen Lettisch-Russischen Kommission angehören sollte, die eine „Russisch-Lettische Übereinkunft über die soziale Wohlfahrt des pensionierten militärischen Personals der Russischen Föderation und ihrer auf dem Territorium der Republik Lettland lebenden Familienmitglieder“ zu überwachen hat.⁵⁶ In beiden Ländern hat die Beteiligung der OSZE allem Anschein nach geholfen, die Probleme zu entschärfen.

Zur Gruppe der präventiven Missionen zählt auch die in die *Ukraine*. Sie wurde am 15. Juni 1994 vor allem mit dem Mandat eingesetzt, gemeinsam mit dem HKNM bei der Schaffung einer Autonomielösung für die Krim innerhalb der Ukraine zu helfen. Die Krim strebte nach Rußland zurück. Um diesen Verfassungskonflikt zu bearbeiten, organisierten der HKNM und der Leiter der Mission schließlich einen sowohl von Kiew wie von Seiten der Krim hochrangig besetzten Runden Tisch, der fern vom Ort der Auseinandersetzung vom 14. bis 17. März 1996 in Noordwijk stattfand.⁵⁷ Am 28. Juni 1996 verabschiedete das ukrainische Parlament eine Verfassung, die eine Autonome Republik Krim vorsieht, deren Rechte es allerdings enger definiert, als das Krimparlament es gewünscht hatte.⁵⁸ Schon am 25. April 1996 deutete der Vertreter der Ukraine in Wien an, daß aufgrund der erzielten Erfolge ein Verbleib der OSZE-Mission in der Ukraine nicht mehr nötig sei. Da es der Mission inzwischen auch um den Status der Tataren und den schleppenden Fortschritt beim für sie vorgesehenen Integrationsprogramm geht, sprachen sich zu diesem Zeitpunkt jedoch einige Staaten für eine Verlängerung des Mandates aus.⁵⁹ Danach gab es zwar noch weitere Verlängerungen mit dem ausdrücklichen Einverständnis der ukrainischen Regierung. Allerdings enthielt die bisher letzte, am 11. Dezember 1997 auf den 30. Juni 1998 datierte, die Maßgabe, dem Generalsekretär eine Reduzierung der internationalen Mitarbeiter der Mission von sechs auf vier nahezulegen.⁶⁰

3.1.2 Kurative Mandate

Alle anderen Missionen, in denen es um Hilfe bei der Lösung von Statusfragen geht, wurden von der KSZE bzw. OSZE erst in Situationen entsandt, in denen Minderheiten schon mit Waffengewalt versucht hatten, ihr Siedlungsgebiet aus dem bisherigen Staatsverband zu lösen. In *Georgien* gab es Anfang der neunziger Jahre zwei derartige Konflikte. Während der zwischen der georgischen Staatsmacht und den Abchasen zum Zeitpunkt der Entsendung der KSZE-Mission am 6. November 1992 schon durch die Vereinten Nationen entschärft werden sollte, stand

⁵⁵ Lange, a.a.O. (Anm. 51), S. 115.

⁵⁶ Vgl. ebenda. S. 113.

⁵⁷ Vgl. OSZE-Tätigkeitsbericht, in: ÖMZ 3/1996, S. 346.

⁵⁸ Vgl. Rolf Welberts, Die OSZE-Missionen in den Nachfolgestaaten der ehemaligen Sowjetunion, in: Institut für Friedensforschung an der Universität Hamburg /IFSH (Hg.), OSZE-Jahrbuch 1997, Baden-Baden, 1997, S. 128.

⁵⁹ Vgl. OSZE-Tätigkeitsbericht, in: ÖMZ 4/1996, S. 456 sowie Welberts, a.a.O. (Anm. 58), S. 129.

⁶⁰ Vgl. Anlage zum Protokoll der 143. Sitzung des Ständigen Rates vom 11. Dezember 1997.

der Konflikt mit den Osseten im Zentrum der Aufgaben der Mission. In der Fassung ihres Mandats vom 29. März 1994 heißt es in bezug auf den Status Süd-Ossetiens, sie solle einen größeren politischen Rahmen für eine dauerhafte politische Regelung des georgisch-ossetischen Konfliktes auf der Grundlage der KSZE-Prinzipien und -Verpflichtungen herstellen und dabei „verstärkt das Gespräch mit allen Konfliktparteien unter anderem auch am Runden Tisch suchen, um Spannungsherde festzustellen und sie auszuschalten zu suchen und eine Aussöhnung auf politischem Wege auf das gesamte Konfliktgebiet auszudehnen.“⁶¹

Einen Fortschritt in der Statusfrage brachte dem zeitweiligen Missionsleiter Hansjörg Eiff zufolge im März 1995 ein von der Mission in Wladikawkas (also auf dem Boden der Russischen Föderation) veranstalteter Runder Tisch mit georgischen und südossetischen Politikern unter russischer und nordossetischer Beteiligung.⁶² Auf der Basis von Vorschlägen der OSZE und Rußlands wird seither über eine föderative Regelung sowie freien Grenzverkehr zwischen dem georgischen Südossetien und dem russischen Nordossetien verhandelt.⁶³ 1996 verpflichteten sich der georgische Präsident Schewardnadse und der südossetische Führer Tschibirow zwar, den Weg zu einer umfassenden Regelung des georgisch-ossetischen Konfliktes weiter zu beschreiten. Aufgabe der OSZE-Mission blieb es danach, als Vermittler zwischen diesen beiden Politikern zu fungieren und den Verhandlungsprozeß in Gang zu halten. Als jedoch Südossetien am 10. November 1996 Präsidentschaftswahlen durchführte, wurde das von georgischer Seite als Vorwegnahme der Entscheidung in der Statusfrage angesehen und wirkte als ein Rückschlag, der den Verhandlungsprozeß um über ein Jahr verzögerte.⁶⁴

In *Moldova* war es schon bald nach der Unabhängigkeit dieses Staates im Herbst 1991 in der Dnjestr-Region zu blutigen Auseinandersetzungen zwischen moldavischen Regierungstruppen und bewaffneten Freiwilligen der dort ansässigen slawischen Bevölkerung gekommen. Als sich abzeichnete, daß sich die Staatsführung an Rumänien ausrichtete und die größte Partei Moldovas sogar den Anschluß suchte, spaltete sich auf dem linken Dnjestr-Ufer die mehrheitlich von Russen und Ukrainern bewohnte „Transnistrische Moldauische Sowjetrepublik“ ab. In dem daraufhin bis in den Sommer 1992 mit Waffengewalt ausgetragenen Konflikt um diese Region wurden zwar mehrere Waffenstillstände vereinbart, aber nicht eingehalten. Erst nachdem eine trilaterale (moldavisch-transnistrisch-russische) Friedenstruppe einen entwaffneten Korridor eingerichtet hatte, entsandte der AHB am 4. Februar 1993 eine Langzeitmission. Sie sollte versuchen, in dem weiter bestehenden Konflikt „das Zustandekommen einer dauerhaften, umfassenden politischen Beilegung [...] in allen seinen Aspekten zu erleichtern“. Im einzelnen sollte sie „die Konfliktparteien bei der Fortführung von Verhandlungen über eine dauerhafte politische Beilegung des Konfliktes unterstützen, welche die Unabhängigkeit und

⁶¹ Zit. nach Hansjörg Eiff, Die OSZE-Mission für Georgien, in: Institut für Friedensforschung an der Universität Hamburg / IFSH (Hg.), OSZE-Jahrbuch 1995, Baden-Baden, 1995, S. 180.

⁶² Ebenda, S. 183.

⁶³ Vgl. Rexane Dehdashti, Der kaukasische Teufelskreis, in: Bruno Schoch / Friedhelm Solms / Reinhard Mutz (Hg.), Friedensgutachten 1996, Münster, 1996, S. 162.

⁶⁴ Am 14. November 1997 trafen sich Schewardnadse und Tschibirow zum ersten Male seit August 1996 und vereinbarten, daß 1998 zum Jahr der Rückkehr der Flüchtlinge werden solle, vgl. OSCE-newsletter, November 1997, S. 6.

Souveränität der Republik Moldau bei gleichzeitigem Einverständnis über einen besonderen Status der transnistrischen Region konsolidiert“ sowie „Rat und Sachverstand zur Verfügung stellen, ebenso wie einen Rahmen für andere Beiträge zu solchen Teilen einer politischen Beilegung wie die effektive Beachtung internationaler Verpflichtungen in bezug auf die Menschen- und Minderheitenrechte, den demokratischen Wandel, die Rückführung von Flüchtlingen und die Definierung eines besonderen Status für die transnistrische Region; [...]“⁶⁵

Einem Bericht des deutschen Missionsmitglieds Rolf Welberts zufolge war die Zusammenarbeit mit den Zivilbehörden beider Seiten von Anfang an gedeihlich.⁶⁶ Allerdings erzeugte sie, wie derselbe Autor zwei Jahre später bemerkt, auch Enttäuschungen bei den Konfliktparteien. Die OSZE sei bei einem Runden Tisch im Juli 1996 von beiden Seiten darum gebeten worden, ihre Vorschläge von 1993 zum Status Transnistriens weiterzuentwickeln, habe dies bis Mitte August 1997 jedoch nicht getan. Im März 1997 kündigte die transnistrische Führung überdies die Kooperation mit der Mission auf, die zu diesem Zeitpunkt schon nicht mehr mit ein bis zwei Mitgliedern regelmäßig in Tiraspol vertreten war, sondern dort nur noch ein mit Ortskräften besetztes Büro unterhielt.⁶⁷ Ende Oktober 1997 hieß es in einer Stellungnahme der OSZE-Troika, sie bedaure den mangelnden politischen Fortschritt in der Statusfrage.⁶⁸

Wenige Wochen nach Beginn des Krieges in *Tschetschenien* begann die OSZE damit, sich aktiv um eine Regelung dieses Sezessionskonfliktes auf dem Verhandlungswege zu bemühen. Vom 26. bis 30. Januar 1995 entsandte der Amtierende Vorsitzende eine Delegation nach Moskau und Grosny unter Leitung des Persönlichen Beauftragten István Gyarmati.⁶⁹ Der Durchbruch zu einer langfristigen Beteiligung der OSZE gelang Anfang März bei Gesprächen des ungarischen Ministerpräsidenten Gyula Horn und seines Außenministers László Kovács in Moskau. Am 11. April beschloß der Ständige Rat die Entsendung einer „Unterstützungsgruppe“ (Assistance Group) nach Tschetschenien. Diese Bezeichnung war der Schlüssel gewesen, um die russische Einladung zu der Mission zu erreichen, da die abtrünnige Republik nach Moskauer Verständnis nach wie vor zur Russischen Föderation gehört. Dementsprechend zurückhaltend ist auch das Mandat formuliert, was nicht zuletzt an der Verharmlosung des Krieges als „crisis“ abzulesen ist:

- die Respektierung der Menschenrechte und Grundfreiheiten zu fördern und Tatsachen über ihre Verletzung festzustellen; bei der Entwicklung demokratischer Institutionen und Prozesse einschließlich der Wiederherstellung örtlicher Verwaltungsorgane zu helfen;

⁶⁵ Mandat des AHB vom 11. 3. 1993, zit. nach Rolf Welberts, Der Einsatz der OSZE in der Republik Moldau, in: Institut für Friedensforschung an der Universität Hamburg /IFSH (Hg.), OSZE-Jahrbuch 1995, Baden-Baden 1995, S. 195f.; vgl. zur Moldova-Mission auch Stefan Troebst, Internationale Vermittlungsbemühungen zwischen Moldova und der selbsternannten "Transnistrischen Moldavischen Republik". Als KSZE-Diplomat beiderseits des Dnestr, in: Berliner Osteuropa Info Nr. 5/ Juli 1995, S. 18 ff.

⁶⁶ Welberts, a.a.O. (Anm. 65), S. 197.

⁶⁷ Welberts, a.a.O. (Anm. 58), S. 127.

⁶⁸ OSCE-Newsletter 10/97, S.11; vgl. OSZE-Tätigkeitsbericht, in: ÖMZ 1/1998, S. 65.

⁶⁹ Vgl. István Gyarmati, Der ungarische Vorsitz und der Tschetschenien-Konflikt, in: Institut für Friedensforschung an der Universität Hamburg /IFSH (Hg.), OSZE-Jahrbuch 1996, Baden-Baden, 1996, S. 177-188.

- sowie bei der Vorbereitung möglicher neuer Verfassungsvereinbarungen wie auch bei der Abhaltung und Beobachtung von Wahlen zu assistieren;
- die Belieferung der Region mit humanitären Hilfsgütern für die Opfer der „crisis“ durch internationale und Nicht-Regierungsorganisationen zu erleichtern;
- die Behörden der Russischen Föderation und die internationalen Organisationen bei ihren Bemühungen zu unterstützen, daß Flüchtlinge und Vertriebene so schnell wie möglich wieder in ihre Heimatorte in der „crisis region“ zurückkehren können;
- soweit dies angebracht ist, an „runden Tischen“ Gespräche und Verhandlungen zu führen, die darauf zielen, zu einem Waffenstillstand und zur Beseitigung der Ursachen der Spannungen zu gelangen; und schließlich
- die Schaffung von Mechanismen zu unterstützen, die die Herrschaft des Rechts und der öffentlichen Sicherheit und Ordnung garantieren.⁷⁰

Die OSZE-Unterstützungsgruppe nahm am 26. April 1995 ihre Arbeit auf. In dem schwierigen Beziehungskonflikt zwischen Grosnij und Moskau beschrieb einer der Delegationsleiter die Grundposition der Mission wie folgt: „Kein Staat hat die tschetschenische Unabhängigkeit anerkannt. Die Position der OSZE zur Statusfrage reflektiert die Position der Regierungen der Teilnehmerstaaten und geht deshalb von der *Integrität des Territoriums der Russischen Föderation* aus. Die Unterstützungsgruppe hat aber stets die Tatsache anerkannt, daß die Position der tschetschenischen Konfliktpartei die (gegenteilige, B.M.) ist. Auf der Grundlage der Prinzipien der OSZE und ihres Mandats unterstützte sie alle Schritte in Richtung auf eine friedliche Beilegung des Konflikts, für welche die Zustimmung der Konfliktparteien gefunden werden konnte, ohne daß die Unterstützungsgruppe den Inhalt und die Richtung dieser Schritte präjudizierte. Dadurch konnte sie sowohl im bilateralen Verhandlungsprozeß als auch (Anfang 1997, B.M.) bei der Durchführung der Wahlen eine wichtige Rolle spielen.“⁷¹

Dieses Zitat Tim Guldemanns beleuchtet noch einmal das zu Beginn dieses Abschnitts beschriebene Dilemma der OSZE. Es könnte daher mit leichten Abwandlungen auch die Position der OSZE zu den anderen hier betrachteten Statuskonflikten kennzeichnen. Da die Missionen in ihrer Arbeit vor Ort versuchen müssen, zu einem friedlichen Interessenausgleich zwischen den Kräften zu gelangen, die einen Staat zusammenhalten wollen, und denen, die auf eine Abspaltung setzen, ist es für sie unabdingbar, auch zu diesen eine Vertrauensgrundlage herzustellen, denn anderenfalls würden sie die Gegenwart der OSZE von vornherein als Parteinahme für die Regierungsseite deuten und daher ablehnen.

In Situationen, in denen „nur“ der Status von Minderheiten als solcher gesichert werden soll, ohne daß eine Sezession zu erwarten ist, haben die OSZE-Missionen allem Anschein nach geringere Probleme, als Helferin der jeweiligen Regierung bei der Schaffung von rechtlichen Rahmenbedingungen aufzutreten, die den KSZE/OSZE-Dokumenten entsprechen. Soweit die Repräsentanten der Minderheiten erkennen können, daß ihren Volksgruppen diese Hilfe letztlich

⁷⁰ Vgl. OSCE Press Release, No. 25/95.

⁷¹ Tim Guldemann, Die Tauben gegen die Falken unterstützen. Erfahrungen der OSZE-Unterstützungsgruppe in Tschetschenien, in: Institut für Friedensforschung an der Universität Hamburg /IFSH (Hg.), OSZE-Jahrbuch 1997, Baden-Baden, 1997, S. 134, Hervorhebung im Text.

zugutekommt, sind sie eher bereit, sich darauf einzulassen. Derartige Konstellationen dürften einer der Gründe dafür sein, daß diese Missionen als erfolgreicher angesehen werden können als die meisten derer, die mit ernsthaften Sezessionsproblemen zu tun haben. Allerdings darf nicht übersehen werden, daß in Estland, Lettland und mit Abstrichen in Mazedonien die günstigeren Konfliktverläufe auch damit zusammenhängen könnten, daß dort die Neigung der russischen bzw. der albanischen Minderheit, sich ihren eigenen Titularnationen anzuschließen, vor allem wegen der in diesen beiden Ländern erheblich schlechteren Wirtschaftslage, aber auch aufgrund der innenpolitischen Instabilität nicht sehr ausgeprägt ist. Hinzu kommt mit Blick auf die baltischen Regierungen, daß sie ein starkes Interesse daran hatten, sich innenpolitisch als „reif“ für einen Beitritt zur EU zu erweisen.⁷²

3.2 Bemühungen um die Einhaltung von Menschen- und Minderheitsrechten

Schon zu Beginn dieses Kapitels wurde darauf hingewiesen, daß sich die Statusfragen und die Bemühungen um die Einhaltung von Menschen- und Minderheitsrechten sowie um Demokratisierungshilfe bei denjenigen Missionen überschneiden, die in ethnisch begründeten Konflikten eingesetzt wurden. So lassen sich Formulierungen wie die „Unterstützung in der Beschaffung von Informationen über die Rechtslage von Bedeutung für die Menschenrechte, den Minderheitenschutz, die freien Medien und demokratische Wahlen“, wie sie im Mandat der Mission in den *Kosovo*, den *Sandschak* und die *Vojvodina* enthalten sind, ähnlich auch in anderen Mandaten finden. Manchmal haben sich diese Aufgabenstellungen allerdings erst aus den Kontakten mit den Menschen im Einsatzgebiet quasi naturwüchsig ergeben.

Daß solche Kontakte überhaupt möglich waren und sind und die gastgebenden Regierungen die Missionen nicht - was einige von ihnen vielleicht gern getan hätten - freundlich in einem abseits gelegenen Gästehaus verstecken konnten, liegt an einer Formulierung, die zum ersten Male im Mandat für die Mission nach *Skopje*, danach jedoch noch mehrfach auftaucht: Zu den Aufgaben der Mission gehört die „Demonstration einer sichtbaren Präsenz im Lande“.⁷³ In anderen Fällen wird explizit gefordert, die Arbeit von Ombudspersonen zu unterstützen, so in der am 2. Juni 1994 beschlossenen und am 31. Oktober 1994 unter großen Schwierigkeiten entsandten Mission, die entgegen ihrem eigentlichen, auf ganz Bosnien-Herzegovina bezogenen Auftrag nur in *Sarajevo* tätig werden konnte.⁷⁴ In *Lettland* ergab sich diese Tätigkeit, nachdem ein Staatliches Menschenrechtsbüro⁷⁵ geschaffen war. Manchmal fordert auch das Mandat die Einrichtung

⁷² In diesem Zusammenhang war der von dem damaligen französischen Ministerpräsidenten Balladur 1993 angestoßene Europäische Stabilitätspakt und der zu seiner Vorbereitung eingerichtete „Runde Tisch für die baltische Region“ sehr bedeutsam; vgl. Klaus Jürgen Citron, Der Europäische Stabilitätspakt. „Ein wesentlicher Fortschritt - doch kaum bekannt“, in: *Sicherung des Friedens*, 17. Jg., Nr. 9-10/97, S. 2.

⁷³ So zitiert bei Gießmann, a.a.O. (Anm. 21), S. 47; vgl. Vetschera, a.a.O. (Anm. 14), S. 127 und Eiff, a.a.O. (Anm. 61), S. 180 in bezug auf Georgien; vgl. Welberts, a.a.O. (Anm. 65), S. 196 und Gießmann, a.a.O. (Anm. 21), S. 37 in bezug auf Moldova.

⁷⁴ Vgl. Beschluß des Ständigen Rates vom 2. 6. 1994 zur Entsendung einer Mission nach Sarajevo.

⁷⁵ Vgl. Lange, a.a.O. (Anm. 51), S. 117

von Gesprächskanälen (so in *Estland*)⁷⁶ oder - häufiger - die Kontaktaufnahme mit Parteien und anderen gesellschaftlich relevanten Gruppen und Nichtregierungsorganisationen (so in allen anderen auf Menschen- und Minderheitenrechte und Demokratisierung abzielenden Missionen). All dies dient auch dem Ziel, bei den verschiedenen politischen Kräften und in der breiten Bevölkerung, der die OSZE bei Beginn eines Einsatzes möglicherweise fremd ist, ein positives Image aufzubauen und eine Vertrauensgrundlage zu schaffen.

Die inhaltlichen Aufgaben aus dem Bereich des Rechtsschutzes und der Demokratieförderung sind in den Mandaten häufig miteinander kombiniert, wie etwa in der *Georgien* als Ganzes betreffenden Passage: „die Achtung der Menschenrechte und Grundfreiheiten fördern und an der Entwicklung rechtlicher und demokratischer Institutionen und Verfahren mitwirken, einschließlich der Beratung bei der Ausarbeitung einer neuen Verfassung, der Durchführung von Gesetzen über die Staatsangehörigkeit und der Schaffung einer unabhängigen Rechtsprechung sowie der Überwachung von Wahlen.“⁷⁷ Aus dieser Vielfalt konnte die Mission zunächst die Beratung der neuen Verfassung aufnehmen (s.u.). Seit August 1994 gibt es in Tbilisi ein Stadtbüro, um Außenstehenden den Kontakt mit der Mission in Menschenrechts- und Minderheitenfragen zu erleichtern. Außerdem besteht ein intensiver offener Dialog mit dem georgischen staatlichen Komitee für Minderheits- und Menschenrechtsfragen.⁷⁸ Der Versuch, in Suchumi (Abchasien) ein gemeinsames Menschenrechtsbüro mit den Vereinten Nationen einzurichten, verzögert sich hingegen aufgrund der finanziellen Lage der VN schon zwei Jahre lang.⁷⁹

In vielen der betroffenen Länder haben Sprachenfragen im Zusammenhang mit dem Schutz der Rechte von Minderheiten eine besondere Bedeutung: So ging es in *Estland* wie in *Lettland* darum, einbürgerungswilligen Angehörigen der russischen Minderheit keine unzumutbar schweren Sprachprüfungen aufzuerlegen, sowie allen Angehörigen der Minderheit im Umgang mit den Behörden den Gebrauch ihrer Muttersprache zu ermöglichen. Allerdings half die Mission auch bei der Einrichtung eines „Estnischen Sommersprachlagers“ für Kinder aus dem fast ausschließlich russischsprachigen Nordosten Estlands.⁸⁰ Der in Lettland geschaffene „Fenstermechanismus“ zur stufenweisen Einbürgerung auf der Grundlage von Examina zur lettischen Sprache, Landesgeschichte und Verfassung war so anspruchsvoll, daß bis 1997 nur 5.500 Einwohner nach diesem Mechanismus naturalisiert wurden. Daraufhin bemühte sich der HKNM zusammen mit anderen internationalen Organisationen wie dem Europarat um eine Modifizierung der Tests.⁸¹ In *Moldova* widmet sich ein Missionsmitglied seit längerem schon dem

76 Vgl. Gießmann, a.a.O. (Anm. 21), S. 50.

77 Zit. bei Eiff, a.a.O. (Anm. 61), S. 185

78 Vgl. ebenda, S. 186.

79 Erwähnt wurde dieses Vorhaben erstmals auf der 61. Sitzung des Ständigen Rates am 7. 3. 1996 (vgl. ÖMZ 3/96, S. 346; ÖMZ 5/96, S. 585; ÖMZ 6/96, S. 701; sowie den Bericht des Amtierenden Vorsitzenden bei der Kopenhagener Ratstagung vom 19. 12. 1997).

80 Vgl. Lange, a.a.O. (Anm. 51), S. 114.

81 Vgl. ebenda; dem Verfasser berichtete ein lettischer Diplomat, daß vermutlich auch Letten mit Abitur den Geschichtstest nicht bestehen würden.

Streit um die zwangsweise Einführung der kyrillischen Schrift für die moldauisch-(rumänisch-)sprachigen Schulen in Transnistrien.⁸²

Die Überwachung und Berichterstattung über die Lage der Menschenrechte ist in *Bosnien und Herzegowina* zusammen mit Initiativen zur Demokratisierung einer der drei im Dayton-Vertrag genannten Schlüsselbereiche für die Tätigkeit der dort seit dem 18. Dezember 1995 im Einsatz befindlichen Langzeitmission, die mit über 400 nationalen und internationalen Mitarbeitern die größte in der bisherigen Geschichte der OSZE ist.⁸³ Anders als in Tschetschenien engagierte sich die OSZE in diesem Land mit einer Langzeitmission erst nach den Unterschriften der Kriegsparteien unter einen Friedensvertrag, und anders als in allen anderen Einsatzgebieten ist das Mandat Bestandteil dieses Vertrages und von vornherein auf zwei Jahre festgelegt. Es wurde inzwischen bis zum 31. Dezember 1998 verlängert.

Da der amerikanische Missionsleiter Robert H. Frowick das Mandat so auslegte, daß Demokratisierung und Menschenrechte nicht nur in einem engen Zusammenhang stehen, sondern darüber hinaus in der Abhaltung von Wahlen der erste bedeutende Schritt zur Demokratisierung liege, setzte er auch gegen Widerstände einiger der Menschenrechtsbeauftragten der Mission durch, daß es einen Stellvertretenden Missionsleiter gab, „der für Demokratisierung *und* Menschenrechte und nicht mehr nur allein für Menschenrechte zuständig ist“.⁸⁴ Die Folge davon war, daß sich die Mission primär um die Abhaltung von Wahlen kümmerte (s.u.), während die fortwährende Verletzung von Menschenrechten nachrangig behandelt wurde. So berichteten OSZE-Ombudsleute und die UNO-Sonderberichtsteratterin für Menschenrechte im ehemaligen Jugoslawien, Elisabeth Rehn, „daß auch Mitte 1997 die Menschenrechte in Bosnien-Herzegowina in gravierender Weise weiter verletzt werden. Einige Beobachter sprechen sogar von einer Verschlechterung der Lage seit der zweiten Hälfte des Jahres 1996. Gewalt- und Willkürakte, Vertreibungen, Niederbrennen oder Verminen von Häusern schüren Angst und ermöglichen ‚ethnische Säuberungen‘. Deshalb werden auch die Instrumente der OSZE nur unzureichend genutzt. Viele Menschen fürchten sich vor Repressalien, wenn sie sich an die Menschenrechtskommission oder die Ombudsleute wenden.“⁸⁵ Mit anderen Worten, trotz der hohen Dichte, in der die OSZE im Lande präsent ist (außer der Zentrale in Sarajevo gibt es sechs regionale Zentren und 25 Außenstellen), genießt sie nicht genügend Vertrauen, um diesen wichtigen Teil des Dayton-Abkommens durchsetzen zu können. Um dieses zu erwerben, fehlt es ihr freilich auch an Sanktionsmitteln, mit deren Anwendung sie beweisen könnte, daß sie zu mehr imstande ist, als Menschenrechtsverletzungen nur zu registrieren.

Für *Kroatien* wurde aufgrund einer dringenden Empfehlung des Sonderbeauftragten Botschafter Mario Sica, umgehend eine Mission zur Beobachtung der Menschenrechtssituation und der

⁸² Vgl. Welberts, a.a.O. (Anm. 65), S. 199 sowie ders. (Anm. 58), S. 125.

⁸³ Die beiden anderen sind militärische Vertrauensbildung und Rüstungskontrolle. Vgl. Marie-Janine Calic, Der Beitrag der OSZE zur Demokratisierung Bosnien-Herzegowinas, in: Institut für Friedensforschung an der Universität Hamburg /IFSH (Hg.), OSZE-Jahrbuch 1997, Baden-Baden, 1997, S. 145.

⁸⁴ Robert H. Frowick, Die OSZE-Mission in Bosnien und Herzegovina, in: Institut für Friedensforschung an der Universität Hamburg /IFSH (Hg.), OSZE-Jahrbuch 1996, Baden-Baden, 1996, S. 169.

⁸⁵ Calic, a.a.O. (Anm. 83), S. 151 f.

Lage der Minderheiten in Ost-Slawonien und der Krajina zu entsenden,⁸⁶ am 18. April 1996 eine Langzeitmission beschlossen. Sie hat die Aufgabe, „den kroatischen Behörden auf allen Ebenen sowie interessierten Einzelpersonen, Gruppen und Organisationen im Bereich des Schutzes der Menschenrechte und der Rechte von Angehörigen nationaler Minderheiten Hilfestellung (zu) leisten [...]. In diesem Zusammenhang wird die Mission im Interesse der Förderung der Aussöhnung, der Rechtstaatlichkeit und der Einhaltung der höchsten international anerkannten Standards die volle Durchsetzung der Rechtsvorschriften mit Rat und Tat unterstützen und die ordnungsgemäße Funktion und die Entwicklung demokratischer Institutionen, Prozesse und Mechanismen überwachen.“⁸⁷ Die seit dem 5. Juli 1996 tätige Mission wurde zunächst nur mit 12 Mitgliedern, davon sechs im Hauptquartier in Zagreb und jeweils drei in Büros in Knin und Vukovar ausgestattet. Ihr Mandat wurde im Juni 1997 im Hinblick darauf, daß sie nach dem Rückzug von UNTAES einige von deren Aufgaben in Ostslawonien übernehmen sollte, bis zum 31. Dezember 1998 verlängert und erweitert. Sie „soll künftig unter anderem auch die Einhaltung der nationalen Gesetze und internationalen Verpflichtungen Kroatiens betreffend die Rückkehr der Flüchtlinge und Vertriebenen und den Minderheitenschutz überwachen und unterstützen.“⁸⁸ Das Personal der Mission sollte zunächst schon bis Januar 1998 auf 250 internationale Mitarbeiter aufgestockt werden, wird diese Größe aber erst im Herbst 1998 erreichen.⁸⁹

Vergleicht man die auf die Einhaltung der Minderheiten- und Menschenrechte bezogenen Mandate und Aufgaben der verschiedenen Missionen, so lassen sich auf der einen Seite viele Gemeinsamkeiten erkennen, was durch den nachfolgend zu behandelnden Themenbereich der Demokratisierung nochmals unterstrichen wird. So sind alle durch eine starke Ausrichtung auf die Zusammenarbeit mit Parteien, Gewerkschaften und anderen Gruppen sowie die Unterstützung von Ombudspersonen gekennzeichnet. Ein weiteres gemeinsames Merkmal ist die Zusammenarbeit mit dem HKNM, der alle diese Länder (abgesehen von Tschetschenien sowie Bosnien und Herzegovina) ebenfalls regelmäßig aufsucht. Auf der anderen Seite lassen sich die Erfolgsbedingungen und -aussichten der Missionen danach unterscheiden, inwieweit sie bisher ausschließlich präventiv eingesetzt wurden (Kosovo/ Sandschak/ Vojvodina, Estland, Lettland, Mazedonien und Ukraine) oder die Menschen- und Minderheitenrechte in einer noch nicht stabilisierten Nachkriegssituation schützen sollten (Georgien, Moldova, Tschetschenien, Bosnien und Herzegovina sowie Kroatien), was weitaus schwieriger ist. Da sich die Missionen in diesem Arbeitsbereich mit zahllosen lokalen Problemen und Einzelfällen befassen müssen, ist es für ihren Erfolg wichtig, daß sie flächendeckend arbeiten können. Unter diesem Aspekt sind die meisten Missionen, die mit weniger oder kaum mehr als zehn Mitarbeitern auskommen müssen oder nur in der Landeshauptstadt ein ständig besetztes Büro unterhalten, geradezu zwangsläufig überfordert. Allerdings ist die personelle Ausstattung allein nicht entscheidend,

⁸⁶ Vgl. OSZE-Tätigkeitsbericht, in: ÖMZ 3/96, S. 346.

⁸⁷ Beschluß Nr. 112 des Ständigen Rates vom 18. 4. 1996.

⁸⁸ OSZE-Tätigkeitsbericht, in: ÖMZ 5/97, S. 579.

⁸⁹ Laut FAZ vom 12. Januar 1998 umfaßte sie zu diesem Zeitpunkt 150 internationale und ebensoviele einheimische Kräfte. Bis Anfang März sollten jeweils 50 hinzukommen. Eine weitere personelle Verstärkung soll es zum September 1998 geben, wenn das Mandat für die UN-Polizei ausläuft und von 50 bis 60 Polizisten aus OSZE-Staaten übernommen werden soll.

sondern die Fähigkeit, das Mandat durchzusetzen. Deshalb stößt die im Vergleich zu anderen riesige Mission nach Bosnien und Herzegovina angesichts der tiefen gesellschaftlichen Verwerfungen und der unzureichenden Sanktionsmöglichkeiten nach wie vor auf große Schwierigkeiten.

3.3 Unterstützung von Prozessen der Demokratisierung

Seit dem Ende der kommunistischen Systeme auf dem Balkan und im ehemaligen Einflußbereich der untergegangenen Sowjetunion gehört der Aufbau von pluralistischen Demokratien zu den Hauptzielen der OSZE. Die einschlägigen Dokumente der KSZE von Anfang der 1990er Jahre zeigen, daß zu diesem Zeitpunkt die Interessen der westlichen Staatengemeinschaft an einer Verbreitung ihrer Wertvorstellungen den Bedürfnissen der meisten sich neu konstituierenden Staaten nach einem gesellschaftspolitischen Neuanfang entsprachen, auch wenn es dabei nicht nur im idealistischen Sinne um die Übernahme westlicher Werte, sondern häufig auch um die Verbesserung der Ausgangspositionen zur Erlangung materieller Unterstützung aus dem Westen bis hin zur Aufnahme in die EU ging. Insofern läßt sich vielleicht am ehesten von einem komplementären Interesse des „alten“ Westens wie des „neuen“ Ostens an dessen Demokratisierung als Bestandteil seiner „internationalen Sozialisation“⁹⁰ sprechen.

Es findet sich kaum ein Mandat einer Langzeitmission, in der die Unterstützung der demokratischen Entwicklung im Zielland nicht besonders hervorgehoben würde. Dies hängt ohne Zweifel damit zusammen, daß sämtliche Missionen bisher in ehemals kommunistische Länder gingen, in denen es keine freien Wahlen und eine mehr oder weniger staatlich gelenkte Medienlandschaft gab. Was von den Missionen im einzelnen zur Demokratieförderung beigetragen werden soll, variiert von Land zu Land. Was die Missionen dabei zu leisten vermögen, hängt sehr stark davon ab, inwieweit auf einem demokratischen Bodensatz wie z.B. Bildungsbürgertum aufgebaut werden kann. Da Demokratieförderung innerhalb der OSZE eigentlich zu den genuinen Aufgaben des Warschauer BDIMR gehört, lassen sich dessen Aktivitäten und die der Langzeitmissionen insbesondere bei der Organisation und Beobachtung von Wahlen nicht immer scharf trennen.

Die Mission nach *Estland* sollte von Anfang an „dazu beitragen, daß [...] eine Bürgergesellschaft (civil society) wiederersteht.“⁹¹ Die dort von der Mission beobachteten Referenden und lokalen Wahlen wurden korrekt durchgeführt. Zwar zeigen die erwähnten Probleme mit der Einbürgerung und der Benutzung des Russischen als Verkehrssprache, daß das mit dem Mandat verbundene Ziel der „Verbesserung des gegenseitigen Verständnisses“ noch nicht erreicht ist. Doch konnte die OSZE-Mission dabei helfen, daß die russische Minderheit seit den Wahlen vom 5. März 1995 durch eine eigene Fraktion im estnischen Parlament vertreten ist. So weit ist

⁹⁰ Vgl. hierzu allgemein Frank Schimmelfennig, Internationale Sozialisation neuer Staaten. Heuristische Überlegungen zu einem Forschungsdesiderat, in: Zeitschrift für Internationale Beziehungen, 1. Jg. (1994), Heft 2, S. 335-355.

⁹¹ Uibopuu, a.a.O. (Anm. 49), S. 159.

man in *Lettland* noch nicht. Allerdings wurde dort das Mandat der Mission enger gefaßt. Es enthält auch keinen Hinweis auf die Bürgergesellschaft. Da die Mandate mit den Gastgeberländern ausgehandelt werden, ist jedoch anzunehmen, daß die sowohl Betonung des *Wieder*erstehens der Zivilgesellschaft im Mandat für Estland wie die Weglassung dieses Aspektes bei Lettland unterstreichen sollen, daß sich beide Länder als westliche Demokratien verstehen, die in dieser Hinsicht keine Nachhilfe durch die OSZE für nötig halten.

Anders verhält es sich in *Moldova*. Der demokratiefördernde Aspekt des Mandates für die dorthin entsandte Mission ist sehr vage formuliert. Zu ihren Aufgaben gehört lediglich, „Rat und Sachverstand“ für „den demokratischen Wandel“ zur Verfügung zu stellen, möglicherweise aus der Einsicht, daß die kleine Mission genug mit den Statusfragen für Transnistrien und der Absicherung des Waffenstillstands zu tun haben würde. Konkrete Hilfestellungen bei der Demokratisierung wurden dieser Mission jedoch auch nicht der Regierung des Gastgeberlandes angetragen, wie dies bei der Mission nach *Skopje* mit der Aufgabe der Organisation und Beobachtung der Präsidentschafts- und Parlamentswahlen im Oktober 1994 der Fall war.

Die Mission nach *Georgien* sollte wie erwähnt bei der Errichtung demokratischer Institutionen helfen. So beteiligten sich z. B. Verfassungsrechtler aus den USA und Deutschland als Mitglieder der Mission beratend an der Erarbeitung einer neuen georgischen Verfassung.⁹² Doch danach geriet der Prozeß ins Stocken: Die Verfassung wurde am 29. August 1995 noch nicht vollständig verabschiedet, um die Regelung der territorialen Struktur des Landes noch für die Ergebnisse der Verhandlungen mit den Südosseten und Abchasen offen zu halten.⁹³ Die OSZE beobachtete die am 5. November 1995 abgehaltenen Präsidentschaftswahlen und den gleichzeitig durchgeführten ersten Wahlgang zum Parlament für ganz Georgien wie auch die späteren Stichwahlen und bezeichnete sie als insgesamt demokratisch und fair.

Die Unterstützungsgruppe für *Tschetschenien* wurde nach dem Friedensvertrag mit der Organisation und der Beobachtung der Präsidentenwahlen im Januar 1997 beauftragt. Hierzu beschaffte sie die notwendigen finanziellen Mittel, die Wahlurnen und andere technische Mittel, und unterstützte die Wahlkommission, wobei sie u. a. außerhalb der Republik die 1,4 Millionen Stimmzettel drucken ließ und selbst nach Grosny transportierte. Schließlich organisierte sie den Aufenthalt von mehr als 70 Beobachtern und Beobachterinnen, die unter umfangreichen Sicherheitsvorkehrungen für vier Tage nach Tschetschenien kamen. Sowohl die OSZE-Vertreter wie auch die anderen internationalen und die russischen Wahlbeobachter bestätigten einstimmig den demokratischen Verlauf dieser Wahlen.⁹⁴

Wie bereits erwähnt, sah der amerikanische Leiter der OSZE-Mission nach *Bosnien und Herzegovina*, Frowick, die im Dayton-Vertrag terminierten Wahlen „für den ganzen Friedensprozeß als Kernstück - sozusagen als Dreh- und Angelpunkt an.“ Sie genossen für ihn daher „die

92 Vgl. Gießmann, a.a.O. (Anm. 21), S. 43.

93 Vgl. The Secretary General (ed.), Annual Report 1995, S. 9. Nachdem jedoch in Südossetien und Abchasien am 10. bzw. 23. November 1996 Wahlen abgehalten wurden, die Georgien für illegal erklärte, ruhten die Verhandlungen für ein Jahr, blieb die Verfassung weiterhin unvollständig.

94 Vgl. Guldemann, a.a.O. (Anm. 71), S. 137.

höchste Priorität“.⁹⁵ Deshalb soll der Aufwand, mit dem sich die OSZE diesem Aufgabenbereich seither widmet, hier näher betrachtet werden. Schon Anfang Dezember 1995 hatte die zur Vorbereitung der Mission eingesetzte Task Force beschlossen, eine Wahlbewertungsgruppe (Electoral Assessment Team) einzurichten. Experten aus den OSZE-Teilnehmerstaaten, die über umfassende Erfahrungen bei der internationalen Wahlbeobachtung verfügten, bereisten daraufhin das Land und legten Ende Januar 1996 einen Bericht vor, der umfangreiche Empfehlungen enthielt, die die Einhaltung der von der Provisorischen Wahlkommission zu beschließenden Bestimmungen gewährleisten sollten.⁹⁶ Noch vor dem im Dayton-Abkommen vorgegebenen letztmöglichen Wahltermin wurde deutlich, daß die Kommunalwahlen von denen auf den anderen Ebenen abgetrennt und verschoben werden mußten, wenn sie auch nur einigermaßen frei und fair vonstatten gehen sollten.

Zur Überwachung der Präsidential-, Parlaments- und Regionalwahlen am 14. September 1996 wurden 1200 Wahlüberwacher (Supervisors) in 600 mobilen Teams, bestehend aus je zwei Überwachern, einem Dolmetscher und einem Fahrer gebildet. Jedes Team war für rund sieben der 4.400 Wahllokale verantwortlich. Die Überwacher waren drei Wochen vor der Wahl ins Land eingereist, hatten an einer mehrtägigen Einweisung teilgenommen und hatten die Aufgabe, in den beiden letzten Wochen vor der Wahl sowie am eigentlichen Wahltag die Wahllokale genau zu überprüfen.⁹⁷ Darüberhinaus wurden die Wahlen von etwa 1200 weiteren, vom BDIMR angestellten Beobachtern unter Leitung des ehemaligen niederländischen Innenministers Ed van Thijn beaufsichtigt. Dessen Erfahrungsbericht ist wesentlich kritischer als der des Missionsleiters Frowick. Er zeigt u.a., welche Schwierigkeiten es bei der Aufgabenteilung zwischen der Überwachung (supervision) der Vorbereitung und Durchführung der Wahlen und der Beobachtung (monitoring) gab, die der Amtierende Vorsitzende der OSZE als wesentlichen Teil des Mandates des Koordinators für die internationale Beobachtung ansah.⁹⁸ Er gibt auch Einblicke in den Abstimmungsprozeß über den Wahlbericht und macht dabei die Probleme deutlich, die sich einerseits daraus ergeben, daß bei Wahlen, die so kurz nach einem langen Krieg stattfinden, kaum ein fairer Umgang zwischen den aus den Kriegsparteien hervorgegangenen politischen Parteien möglich ist, und daß andererseits ein Bericht, der diesen Wahlen ihre Rechtmäßigkeit bescheinigt, auch als politischer Impuls für den demokratischen Neubeginn wirken soll.

Ein Jahr später fanden am 13. und 14. September 1997 die Kommunalwahlen unter den Augen von über 2000 Supervisoren und 259 Beobachtern statt. Auch danach unterschied sich der Bericht des Vorsitzenden der Parlamentarischen Versammlung der OSZE, Javier Ruperez, der als OSZE-Koordinator für die Wahlbeobachtung bestellt worden war, von dem des Missionschefs Frowick. Während Ruperez einerseits hervorhob, aufgrund der umfassenden Beaufsichtigung durch die OSZE sei es möglich gewesen, Wahlbetrug größeren Ausmaßes zu verhindern, andererseits kritisierte, das Dayton-Abkommen sei von allen großen Parteien während des gesamten

⁹⁵ Frowick, a.a.O. (Anm. 84), S. 164.

⁹⁶ Vgl. ebenda.

⁹⁷ Vgl. ebenda, S. 173f.

⁹⁸ Vgl. Ed van Thijn, Stimmungen in Sarajevo. Auszüge aus dem Tagebuch eines Beobachters, in: Institut für Friedensforschung an der Universität Hamburg /IFSH (Hg.), OSZE-Jahrbuch 1997, Baden-Baden, 1997, S. 157 ff.

Wahlprozesses mißachtet, Einzelinteressen seien über das nationale Wohl gestellt und die Medien für Propaganda mißbraucht worden, berichtete Frowick dem Ständigen Rat, die Wahlen seien ein klassischer Fall von Politik als „Kunst des Möglichen“ gewesen.⁹⁹ Übereinstimmend beurteilten Frowick und Ruperez hingegen die wenige Wochen später am 22 und 23. November 1997 unter der Aufsicht von über 1500 OSZE-Supervisoren und 151 Beobachtern abgehaltenen Wahlen zur Nationalversammlung der Republika Srpska als „technisch korrekt“. Dies schien beiden angesichts der zahlreichen Komplikationen, die es in den Wochen davor aufgrund der internen Krise der Republika Srpska gegeben hatte, als ein Schritt vorwärts.¹⁰⁰

Zu den demokratiefördernden Aufgaben der OSZE-Mission gehörten schon in der Phase vor den ersten Wahlen die Bemühungen um den Aufbau einer freien, pluralistischen Medienlandschaft, in der alternative Printmedien und Rundfunksender ihren Platz haben, damit politischen Parteien und gesellschaftlichen Interessengruppen angemessene Artikulationsmöglichkeiten erhalten. Die Medienarbeit der OSZE zielte aber darüber hinaus auch auf die Wahlberichterstattung sowie längerfristig auf die Ausbildung einer neuen professionellen Journalistengeneration und auf die Förderung der Kommunikation zwischen Journalisten aus beiden Entitäten, sowohl durch persönliche Kontakte als auch durch den Austausch der jeweiligen Medienprodukte. Für die Medienarbeit stellte die OSZE allein im Jahr 1997 1,6 Millionen DM bereit.¹⁰¹

Die Aufgaben der OSZE-Mission in *Kroatien* unterscheiden sich, soweit sie die Demokratieförderung betreffen, nicht grundlegend von denen in Bosnien und Herzegovina. Die anfangs jedoch sehr kleine Mission erkannte schon bald, daß sie landesweit präsent sein mußte und richtete daher vier Koordinationszentren in Vukovar, Daruvar, Sisak und Knin mit jeweils zwei bis sechs Außenstellen ein.¹⁰² Die OSZE überwachte am 15. Juni 1997 die Präsidentenwahlen mit einer Beobachterdelegation des BDIMR, die anschließend bemängeln mußte, die Wahlen seien „grundlegend fehlerhaft“ verlaufen und die Mindeststandards der OSZE seien nicht erfüllt worden.¹⁰³

Befaßten sich alle bisher genannten Missionen mit der Demokratieförderung in Staaten mit Minderheitenkonflikten, so gibt es inzwischen drei Missionen in Länder, deren Hauptproblem im Zugang zur Demokratie selbst liegt. Dabei befindet sich die älteste dieser Missionen, die im Dezember 1993 nach *Tadschikistan* entsandt wurde, zwar in einem multiethnischen Staat, dessen Titularnation nur 62,3 % der Bevölkerung stellt und es eine große usbekische (23,5 %) und eine kleinere russische (7,6 %) sowie weitere Minderheiten gibt. Jedoch spielt die ethnische Komponente in den seit dem Frühjahr 1992 ausgetragenen bürgerkriegsähnlichen Auseinandersetzungen höchstens eine untergeordnete Rolle. Primär handelt es sich um machtpolitische Kämpfe zwischen fundamentalistischen und gemäßigten Muslimen, Demokraten, Nationalisten, Kommunisten, Milizen von Clans und kriminellen Banden.

⁹⁹ Vgl. die Zusammenfassung der beiden Berichte im "OSZE-Tätigkeitsbericht", in: ÖMZ 6/97, S. 698.

¹⁰⁰ Vgl. OSCE-Newsletter, November 1997, p. 1f.

¹⁰¹ Vgl. Calic, a.a.O. (Anm. 83), S. 153.

¹⁰² Vgl. OSCE-Newsletter, Oktober 1997, S. 10.

¹⁰³ Vgl. OSZE-Tätigkeitsbericht, in: ÖMZ 5/97, S. 579.

Die Mission der KSZE wurde mit dem Mandat ausgestattet, den innertadschikischen Dialog zur Überwindung der Kämpfe zu fördern, die Flüchtlingssituation zu überwachen und den Aufbau rechtsstaatlicher Strukturen zu unterstützen. Zu dieser Zeit befanden sich schon russische Friedenstruppen in Tadschikistan. Im August 1994 entsandten ebenfalls die Vereinten Nationen Friedenstruppen dorthin (UNMOT). Die VN führen auch den Vorsitz bei den innertadschikischen Gesprächen, so daß der OSZE nur die Rolle von deren Juniorpartner bleibt.¹⁰⁴ Ihre Bemühungen beschränken sich auf die Kontaktpflege mit Regierungs- und Oppositionsstellen, unter anderem in Form von Seminaren und Gesprächsrunden. 1994 beriet die Mission die Regierung bei der Ausarbeitung einer neuen Verfassung und setzte die Aufnahme demokratischer Grundprinzipien und Menschenrechtsklauseln durch. Nach einer Mandatserweiterung vom 6. Juli 1995 und dessen „großzügigeren Auslegung“ befaßt sich die Mission auch mit der Unabhängigkeit der politischen Parteien, der Pressefreiheit sowie mit Fragen der Unabhängigkeit der Justiz und des Strafvollzugs.¹⁰⁵ Am 29. Februar 1996 beschloß der Ständige Rat, die Einrichtung einer unabhängigen Volksanwaltschaft (Ombudsperson) zu unterstützen und die dafür notwendige Finanzierung bereitzustellen.¹⁰⁶ Dieses Angebot veranlaßte allerdings die tadschikische Regierung noch lange nicht, das entsprechende Gesetz zu unterzeichnen.¹⁰⁷ Auf die Schwierigkeiten der OSZE-Mission, zu einem dauerhaften Waffenstillstand in Tadschikistan beizutragen, wird im nächsten Abschnitt noch zurückzukommen sein. Solange dieser noch auf sich warten läßt, braucht es niemanden zu überraschen, daß die Bemühungen um eine Demokratieförderung weitgehend ins Leere laufen. Danach könnte die OSZE vielleicht eine Schlüsselrolle in diesem Land spielen und zu einer föderativen Machtverteilung beitragen.¹⁰⁸

Nachdem es in *Albanien* etwa seit Beginn des Jahres 1997 zu innenpolitischen Unruhen größeren Ausmaßes gekommen war, ernannte der Amtierende Vorsitzende den ehemaligen österreichischen Bundeskanzler Franz Vranitzky am 4. März 1997 zum Persönlichen Vertreter und entsandte ihn nach Tirana. Er sollte jedoch nicht in dem gewalttätigen Konflikt zwischen der von Präsident Salih Berisha dominierten Staatsmacht und der Bevölkerung im Süden des Landes vermitteln, sondern in dem „politischen zwischen Präsident und Regierung auf der einen und der weitgehend marginalisierten Opposition auf der anderen Seite.“¹⁰⁹ Nach Vranitzkys erstem Bericht, in dem er sich vor allem für die Errichtung einer Übergangsregierung auf breiter Basis bis zur Wahl eines neuen Parlaments aussprach und der OSZE empfahl, hierbei zu assistieren,¹¹⁰ erteilte der Ständige Rat am 27. März erstmals das Mandat zur Einrichtung einer ständigen „Präsenz“. Sie sollte vor allem Beratung und Unterstützung, insbe-

¹⁰⁴ Vgl. Welberts, a.a.O. (Anm. 58), S. 129.

¹⁰⁵ Vgl. ebenda, sowie Der Generalsekretär, Jahresbericht 1996, S. 496.

¹⁰⁶ Vgl. OSZE-Tätigkeitsbericht, in: ÖMZ 3/96, S. 348.

¹⁰⁷ Vgl. OSZE-Tätigkeitsbericht, in: ÖMZ 4/96, S. 457; ÖMZ 5/96, S. 586; in den späteren Berichten finde sich kein Hinweis darauf, daß das Gesetz inzwischen unterzeichnet worden wäre..

¹⁰⁸ Vgl. Dmitrii Trenin, *The Tajikistan Conflict: Implications and Prospects for Resolution*, in: S. Neil MacFarlane and Oliver Thränert (eds.), *Balancing Hegemony. The OSCE in the CIS*, , Kingston, Ont., 1997, S. 131.

¹⁰⁹ Norbert Mappes-Niediek, *Albanien und der Einsatz der OSZE 1997*, in: Institut für Friedensforschung an der Universität Hamburg /IFSH (Hg.), *OSZE-Jahrbuch 1997*, Baden-Baden, 1997, S. 210.

¹¹⁰ Vgl. OSZE-Tätigkeitsbericht, in: ÖMZ 3/97, S. 316.

sondere bei der Demokratisierung, den Medien und den Menschenrechten und bei der Vorbereitung und Beobachtung der Wahlen leisten.¹¹¹ Den ersten Wahldurchgang am 29. Juni 1997 überwachten 500, den zweiten am 6. Juli mehr als 150 Kurzzeitbeobachter. Die OSZE-Berichterstatter bezeichneten die Wahlen in ihrem Abschlußbericht als „unter den gegebenen Umständen akzeptabel“ und hoben hervor, daß aufgrund der Sicherheitslage die Vorbereitungen extrem schwierig gewesen seien.¹¹² Zu den Aufgaben der Präsenz gehört auch die Unterstützung der Arbeiten an einer neuen Verfassung.¹¹³ Diese Aufgaben soll sie, wie der Ständige Rat am 11. Dezember 1997 noch einmal unterstrich, in Zusammenarbeit mit anderen internationalen Organisationen durchführen. Für deren Tätigkeit soll sie als „zentrale Anlaufstelle“ fungieren. Ihr Mandat ist zeitlich zwar nicht begrenzt, soll aber „halbjährlich überprüft werden“.¹¹⁴ Im Zusammenhang mit der Krise im benachbarten, zu etwa neunzig Prozent von Albanern bewohnten Kosovo, sah sich der Ständige Rat - wie erwähnt - am 11. März 1998 veranlaßt, die Präsenz vorübergehend personell zu verstärken, um die Grenzen zum Kosovo besser überwachen zu können und ein mögliches Übergreifen der Krise zu verhindern.¹¹⁵

Nach der Unabhängigkeit von *Belarus* wurden unter dem Präsidenten Lukaschenko die schon errichteten demokratischen Strukturen wieder abgeschafft und die bürgerlichen Freiheiten aufgehoben. Nach längeren Verhandlungen erreichte die OSZE am 20. Juni 1997 eine grundsätzliche Übereinkunft, daß sie in Minsk ein Büro mit beratender und überwachender Funktion einrichten dürfe. Nachdem jedoch Angehörige des früheren Parlaments von Belarus an der Jahrestagung der Parlamentarischen Versammlung der OSZE teilgenommen hatten, zog die Regierung Lukaschenko ihre Zustimmung wieder zurück.¹¹⁶ Offenbar änderte sich ihre Position kurz darauf wieder, denn am 18. September konnte der Ständige Rat die Einrichtung einer „Beratungs- und Kontrollgruppe“ zur Förderung demokratischer Institutionen und zur Einhaltung von OSZE-Verpflichtungen beschließen.¹¹⁷ Deren Büro wurde am 22. Februar 1998 eröffnet. Ihr gehören außer dem Leiter, dem deutschen Botschafter Hans-Georg Wieck, fünf Mitarbeiter an.

Die Zusammenschau der Bemühungen um Demokratisierungshilfe zeigt, daß die OSZE-Staaten die Hauptaufgabe der Missionen in der Durchführung und Beobachtung von Wahlen sehen. Dabei lassen die Einsätze im Vergleich über mehrere Jahre erkennen, daß man davon abrückt, sich auf die Präsenz am Wahltag selbst zu beschränken. Vielmehr richten sowohl das BDIMR als auch die Missionen ihr Augenmerk verstärkt auf eine längerfristige Beobachtung.

Erst mit Abstand rangieren Maßnahmen zur Förderung der Rechtsstaatlichkeit einschließlich der Erarbeitung demokratischer und gegebenenfalls föderativer Verfassungen sowie zur Herausbildung einer demokratischen Infrastruktur insbesondere durch ein pluralistisches Parteienspektrum und unabhängige Medien. Darüber hinaus ist sichtbar geworden, daß die Mandate

¹¹¹ Vgl. ebenda.

¹¹² Vgl. OSZE-Tätigkeitsbericht, in ÖMZ 5/97, S. 578f.

¹¹³ Vgl. OSCE-Newsletter, 10/1997, p. 10

¹¹⁴ Ständiger Rat, Beschluß Nr. 206 vom 11. Dezember 1997.

¹¹⁵ Ständiger Rat, Beschluß Nr. 218 vom 11. März 1998, S. 2.

¹¹⁶ Vgl. OSZE-Tätigkeitsbericht, in: ÖMZ 5/97, S. 580.

¹¹⁷ Vgl. OSZE-Tätigkeitsbericht, in: ÖMZ 6/97, S. 700.

meist sehr breit gefaßt sind, was darauf zurückzuführen ist, daß die Einsätze auf einem sehr bescheidenen Stand der Demokratisierung aufbauen müssen, Ausnahmen bilden hier nur Estland und Lettland. Wo eine Mission wie in Tadschikistan ihre demokratiefördernden Aufgaben in einem fortdauernden Bürgerkrieg erledigen soll, steht sie auf verlorenem Posten.

3.4 Überwachung von Waffenstillständen sowie der Tätigkeit von Friedenstruppen

Nur wenige OSZE-Missionen haben die Aufgabe, Waffenstillstände oder die Tätigkeit von Friedenstruppen zu überwachen, obwohl schon eine der ersten, nämlich die nach *Georgien*, vor allem mit diesem Mandat in den Kaukasus entsandt wurde. Der AHB befaßte sich erstmals mit der Frage der Entsendung von Militärexperten nach Georgien, nachdem sich im Konflikt um Süd-Ossetien Georgien und die Russische Föderation am 23. Juni 1992 in Sotschi zur Überwachung des damals jüngsten Waffenstillstandsabkommens auf die Stationierung von gemeinsamen Friedensstreitkräften verständigt hatten. Der AHB entsandte eine kleine, teils zivile, teils militärische Mission, um unverzüglich mit allen Parteien dieses Konfliktes Gespräche aufzunehmen und zu versuchen, politische Spannungen abzubauen und eine Versöhnung im Bereich der Waffenstillstandszone in Gang zu setzen. Zur Unterstützung des Waffenstillstandes sollte sie regelmäßige Kontakte mit lokalen militärischen Kommandanten der gemäß dem Abkommen von Sotschi stationierten Friedenstruppen herzustellen, Informationen über die militärische Lage sammeln, gewaltsame Zwischenfälle untersuchen und lokale Kommandanten auf die politischen Folgen militärischer Aktivitäten hinweisen. Der AHB beschloß auf seiner 19. Sitzung eine Aufstockung der Teilnehmerzahl (z. Zt. 19, je zur Hälfte militärisches und ziviles Personal) und verlängerte das Mandat um sechs Monate.¹¹⁸ Das Mandat wurde am 29. März 1994 um den Auftrag ergänzt, an der neuerlich einberufenen Gemeinsamen Kontrollkommission aktiv teilzunehmen.¹¹⁹

Der zeitweilige Missionsleiter Hansjörg Eiff schrieb 1995, die Aufrechterhaltung der Waffenruhe sei in den drei Jahren nach dem Abkommen von Sotschi „im wesentlichen gelungen. Der Erfolg ist wesentlich den russischen Friedensstreitkräften und ihren Kommandeuren zu danken, aber auch der im ganzen friedfertigen Haltung der georgischen und ossetischen Teilstreitkräfte, die unter russischem Oberkommando stehen.“¹²⁰ Auch danach dauert die Waffenruhe weiter an. Dabei fungieren Missionsmitglieder „in einem mit dem russischen Oberkommando abgestimmten Verfahren [...] als Monitore bei den Truppen im Felde und den in der Regel wöchentlichen Stabsbesprechungen. Dank des gewachsenen Vertrauens zwischen den georgischen und ossetischen Bevölkerungsteilen konnten [...] am 13. Februar 1997 [...] die Kontrollpunkte der Friedenstruppen von 26 auf 16 verringert werden. [...] Die georgische und die südossetische Seite verpflichteten sich, ihre Bataillone in der Konfliktzone zu reduzieren und keine neuen

¹¹⁸ Vgl. Vetschera, a.a.O. (Anm. 17), S. 127f.

¹¹⁹ Vgl. Eiff, a.a.O. (Anm. 61), S. 180.

¹²⁰ Ebenda, S. 181.

militärischen Formationen aufzustellen. Südossetien sagte zu, seine Mannschaften verstärkt neu zu rekrutieren und dadurch alte Kämpfer aus der Zeit des bewaffneten Konflikts abzulösen.“¹²¹

Die Mission nach *Moldova* hatte von vornherein auch zwei militärbezogene Aufträge. Sie sollte zum einen „Informationen über die Konfliktsituation, einschließlich der militärischen Lage in der Region“ ermitteln und bereitstellen sowie bestimmte militärische Zwischenfälle untersuchen, und zum anderen die beteiligten Staaten ermutigen, „in Verhandlungen ein Abkommen über den Status und den baldigen, ordnungsgemäßen und vollständigen Rückzug ausländischer Truppen zu erzielen.“¹²² In beiden Punkten war sie jedoch weniger erfolgreich als in den anderen, schon weiter oben dargestellten Aufgabenbereichen. Zwar arbeitet sie seit 1994 in der „trilateralen Gemeinsamen Kontrollkommission mit, an der seit Juni 1996 auch die Ukraine als Beobachter teilnimmt. Weiter bemühen sich die gewöhnlich zwei militärischen Missionsmitglieder, die Bataillone der Friedenstruppen, die gemeinsamen Kontrollposten und andere militärische Einrichtungen zu besuchen. Transnistrien verweigert ihnen jedoch nach wie vor Zugang zu „strategisch wichtigen Militärobjekten“¹²³

Die im Mandat angesprochenen Verhandlungen über den Abzug der 14. russischen Armee wurden zum Zeitpunkt des Einsatzes der Mission schon seit etwa einem halben Jahr zwischen der moldavischen und der russischen Regierung geführt. Rußland verweigerte jedoch seine Zustimmung zur Beteiligung der OSZE-Mission und bemühte sich statt dessen „um einen bilateralen Stationierungsvertrag mit der Republik Moldova.“¹²⁴ Am 21. Oktober 1994 wurde dann zwar ein Truppenabzugsabkommen unterzeichnet, aber von der russischen Duma nicht ratifiziert. Das im Dezember 1994 vom Budapester Gipfel der russischen Regierung unterbreitete Angebot, den Abzug durch die OSZE-Mission überwachen zu lassen, blieb entsprechend ungenutzt.¹²⁵ Die zögerliche Entwicklung veranlaßte den Amtierenden Vorsitzende in seiner Zusammenfassung der Ergebnisse des Sechsten Treffens des Rates der Außenminister am 19. Dezember 1997 in Kopenhagen „mit tiefer Besorgnis“ festzustellen, daß sich noch immer russische Streitkräfte im Land befinden: „Rund 40 Prozent des Personals wurden 1997 abgezogen, doch sind immer noch erhebliche Mengen an russischer Ausrüstung und Munition, bewacht von russischen Truppen, in dem Gebiet gelagert.“¹²⁶

Als Kern der Aufgabe der OSZE in *Tadschikistan* gilt die Förderung des innertadschikischen Dialogs zur Überwindung der fortdauernden bürgerkriegsähnlichen Zustände. Doch Waffenstillstände haben in diesem Land bisher nur eine sehr begrenzte Gültigkeit gehabt. Außerdem obliegt deren Überwachung den Vereinten Nationen, so daß sich die OSZE-Mission wie erwähnt, auf politische Gespräche konzentriert.

¹²¹ Welberts, a.a.O. (Anm. 58), S. 120.

¹²² Zit. bei Gießmann, a.a.O. (Anm. 21), S. 36f

¹²³ Welberts, a.a.O. (Anm. 58), S. 124, vgl. auch ders. (Anm. 65), S. 197f.

¹²⁴ Gießmann, a.a.O. (Anm. 21), S. 38, vgl. Welberts, a.a.O. (Anm. 65), S. 198.

¹²⁵ Vgl. Welberts, a.a.O. (Anm. 58), S. 125

¹²⁶ Sechstes Treffen des Rates der Außenministere der OSZE-Teilnehmerstaaten am 18. und 19. Dezember 1997 in Kopenhagen, Zusammenfassung des Vorsitzenden, zit. nach Presse- und Informationsamt der Bundesregierung (Hg.), Bulletin Nr. 3 (9. Januar), Bonn 1998, S. 18.

Für die Unterstützungsgruppe, die nach *Tschetschenien* entsandt wurde, ging es anfangs darum, überhaupt Waffenstillstandsverhandlungen zu ermöglichen. Dies gelang zwar relativ rasch und führte zu dem Militärabkommen vom 31. Juli 1995. Doch der Waffenstillstand hielt nicht lange und die Kampfhandlungen nahmen wieder zu. Dem zweiten Missionschef Tim Guldemann zufolge befand sich die Gruppe daher bei seiner Amtsübernahme Anfang 1996 in der schwierigen Lage, das Vertrauen der tschetschenischen Konfliktpartei verloren zu haben, weil diese der OSZE vorwarf, gegenüber den russischen Verletzungen des Militärabkommens geschwiegen zu haben.¹²⁷ So verweigerte der damalige tschetschenische Präsident Dudajew jeden Kontakt mit der Gruppe. Erst nachdem er einem russischen Raketenangriff am 17. April 1996 zum Opfer gefallen war, wurde Guldemann von Dudajews Nachfolger Jandarbijew am 9. Mai empfangen, der sich zu einem „weitgehend bedingungslosen Treffen mit der russischen Regierung auf höchster Ebene“ bereit fand. Hierzu kam es am 27. Mai, wobei die Konfliktparteien einen umfassenden Gewaltverzicht und einen neuen Waffenstillstand beschlossen, der allerdings ebenfalls „laufend verletzt“ wurde.¹²⁸ Die nach den russischen Präsidentschaftswahlen von dem von Jelzin ernannten Sonderbevollmächtigten Lebed mit dem Stabschef der tschetschenischen Streitkräfte Maschadow geführten Gespräche verliefen zunächst ohne die OSZE. „Die Unterstützungsgruppe wurde erst wieder in die Verhandlungen einbezogen, als mir (Guldemann, B.M.) Lebed am 28. August in Moskau den Entwurf für ein Abkommen unterbreitete, den ich am folgenden Tag Jandarbijew übermittelte. Das Abkommen wurde am 31. August in Chasawjurt [...] unterzeichnet. Die Unterstützungsgruppe trug mit ihren Kommunikationsmitteln dazu bei, daß das Treffen stattfand, dem mein polnischer Stellvertreter und ich als Beobachter beiwohnten.“¹²⁹ Die Unterstützungsgruppe habe danach auch dafür gesorgt, daß die Verhandlungen auf die Ebene Tschernomyrdin-Jandarbijew gehoben wurden. Außerdem nahm sie an der Waffenstillstands- und der Gefangenenkommission teil und „begleitete einige von diesen Kommissionen vereinbarte Aktivitäten.“¹³⁰ Betrachtet man alle die auf die Beendigung der Kriegshandlungen gerichteten Schritte zusammen, so war die OSZE-Unterstützungsgruppe in einem erheblichen Umfang daran beteiligt, auch wenn sie in dem vielleicht wichtigsten Moment, während der ersten Gesprächsrunden zwischen Lebed und Maschadow, nicht dabei sein durfte.

Mit in den Kontext der Überwachung von Waffenstillständen und Truppenabzügen gehören zwei längerwährende Aktivitäten der OSZE, auch wenn sie nicht als Langzeitmissionen gelten. Als erstes ist hier das Mandat für die beiden OSZE-Repräsentanten zur Kontrolle der russischen ABM-Frühwarnstation in Skrunda, *Lettland*, zu nennen. Die Anlage, die noch in diesem Jahr ihren Betrieb einstellen wird, ist der letzte Posten russischer Truppen in Lettland. Ihr fünfjähriger Verbleib wurde im Truppenrückzugsvertrag von 1993 festgelegt. Die Repräsentanten arbeiten auch in der Russisch-Lettischen Kommission zur Lösung von Fragen, die im Zusammenhang mit dem Betrieb dieser Radaranlage stehen, mit. Probleme irgendwelcher Art sind nicht bekannt.¹³¹

127 Guldemann, a.a.O. (Anm. 71), S. 134f.

128 Ebenda, S. 135f.

129 Ebenda, S. 136.

130 Ebenda.

131 Vgl. Lange, a.a.O. (Anm. 51), S. 117.

Das andere Mandat betrifft den Konflikt um *Berg-Karabach*. Diesbezüglich faßten die KSZE-Außenminister am 24. März 1992 den Beschluß, auf einer nach Minsk einzuberufenden Konferenz eine Friedenslösung zu finden. Seither wird über die Voraussetzungen zur Abhaltung dieser Konferenz im Rahmen der sogenannten Minsk-Gruppe¹³² verhandelt. Zur Unterzeichnung eines längerfristig wirksamen Waffenstillstandes im Mai 1994 „führten jedoch nicht die internationalen Vermittlungsaktionen, sondern die militärische Niederlage Aserbaidshans.“¹³³ Parallel zum Friedensprozeß innerhalb der Minsk-Gruppe bereitet die OSZE eine friedenserhaltende Mission zur Absicherung des Waffenstillstandes vor. Dabei war bis zum Herbst 1994 eine ca. 500 Mann starke Beobachtermission vorgesehen, die gegebenenfalls zusammen mit einer russischen bzw. GUS-Friedenstruppe eingesetzt werden sollte. Auf dem Gipfel in Budapest im Dezember 1994 erklärten sich die Staats- und Regierungschefs bereit, im Zusammenhang mit einer politischen Lösung eine bis zu 5000 Mann starke Friedenstruppe der OSZE zu entsenden.¹³⁴ Allerdings scheiterte dieses Vorhaben bisher vor allem an russischen Sonderwünschen, aber auch die Frage seiner Finanzierung ist noch ungeklärt.

Sämtliche Missionen oder Vorhaben der OSZE, die mit der Vorbereitung und Einhaltung von Waffenstillständen und der Überwachung oder Aufstellung von Friedenstruppen zu tun haben, betreffen Regionen im Bereich der ehemaligen Sowjetunion, die für die Russische Föderation als „nahes Ausland“ von besonderem Interesse sind oder wie im Falle Tschetschenien sogar zum Inland gerechnet werden. Daher hängen schon das Zustandekommen der Missionen bzw. ihres militärbezogenen Mandats, aber auch ihre Einflußmöglichkeiten vor Ort sehr stark davon ab, welche Politik die Russische Föderation in einem Konfliktgebiet verfolgt. Zum Teil versucht Moskau, die OSZE in seine Politik einzubinden, oder es verspricht sich von den OSZE-Aktivitäten dort, wo Rußland sich, wie zeitweilig in Tschetschenien, in eine Sackgasse manövriert hat, diese ohne Gesichtsverlust verlassen zu können. Kommt eine Mission zum Einsatz, so trifft sie auf jeden Fall mit russischen oder GUS-Truppen zusammen, die jedoch sehr unterschiedliche Rollen spielen: entweder sie treten direkt als Konfliktpartei (in Tschetschenien) oder zur Unterstützung einer der Konfliktparteien (so in Moldova und zunächst in beiden Kriegsgebieten Georgiens) in Erscheinung oder sie sind als vorgebliche (in Tadschikistan) oder sogar als echte Friedenstruppen (nach 1992 im georgisch-südossetischen Konflikt) präsent. Insofern ist ebenfalls von Bedeutung, inwieweit die Politik und Militärstrategie Moskaus gegenüber dem jeweiligen „Nahen Ausland“ mit dem Verhalten der dort stationierten Repräsentanten der Armee übereinstimmen.¹³⁵

132 Vgl. Helmut W. Ganser, Die Bemühungen der OSZE um eine Beilegung des Konfliktes um Berg-Karabach, in: Institut für Friedensforschung an der Universität Hamburg /IFSH (Hg.), OSZE-Jahrbuch 1995, Baden-Baden, 1995, S. 188 sowie OSZE-Tätigkeitsbericht in: ÖMZ 3/97, S. 317.

133 Dehdashti, a.a.O. (Anm. 63), S. 163. Ernsthaft verletzt wurde dieser Waffenstillstand erstmals im Sommer 1997, vgl. OSZE-Tätigkeitsbericht, in: ÖMZ 5/97, S. 580.

134 Ganser, a.a.O. (Anm. 132), S. 190.

135 Vgl. dazu Wolfgang Wilhelmi, Die Politik der Rußländischen Föderation gegenüber dem „Nahen Ausland“ unter besonderer Berücksichtigung von Rolle und Einfluß des Militärs, unv. Magisterarbeit, Münster, 1997, insbes. S. 106ff.

4. Zwischenbilanz der Langzeitmissionen

„Eine Mission ist keine diplomatische Armee, die man nur stark genug machen muß, damit sie einen Feind schlagen oder einen Sieg erringen kann. Missionen sind nur in geringem Maße Herr ihrer eigenen Erfolge. Ohne den Willen der Partei oder der Parteien zur Zusammenarbeit muß die Mission scheitern. Bei nahezu jedem Versuch, zu einer Konfliktlösung beizutragen, gibt es Phasen des Stillstandes, häufig auch Rückschläge.“ Zu dieser skeptischen Einschätzung des Erfolgs von Langzeitmissionen kam Wilhelm Höynck kurz nach seinem Ausscheiden aus dem Amt des Generalsekretärs der OSZE Mitte 1996. Doch er fuhr fort: „Das muß man durchstehen. Wenn aber mangelnde Bereitschaft zur Zusammenarbeit offensichtlich wird, sollte eine Mission abgezogen werden.“¹³⁶

Das aber hat es bisher noch nicht gegeben. Vielmehr wurden die Mandate aller bis April 1995 eingerichteten Missionen (bis auf die von Belgrad aus dem Kosovo, dem Sandschak und der Vojvodina vorzeitig zurückgeschickte) regelmäßig im Halbjahresrhythmus, diejenigen nach Bosnien und Herzegovina sowie nach Kroatien sogar mit längeren Fristen verlängert. Mit Ausnahme bei den mit Auslaufen der Sanktionen 1996 regulär beendeten SAMs wurde bisher noch in keinem Fall erklärt, die Aufgaben seien erledigt. Dieses Verhalten der Leitungsorgane der OSZE ist ambivalent zu bewerten: Einerseits sprechen die vielfältigen „guten Dienste“, die die Missionen leisten, dafür, sie in dem betroffenen Lande zu belassen, solange der innere Frieden dort noch nicht gesichert ist. Die Einwilligungen dieser Länder in die Verlängerungen bestätigen außerdem, daß die gastgebenden Staaten trotz mancher unerfüllten Erwartungen und daraus resultierenden Enttäuschungen grundsätzlich zur Zusammenarbeit mit der OSZE bereit sind, ja wie im Falle Mazedoniens sogar großen Wert auf eine längerfristige Anwesenheit legen. Andererseits belegen die Fortdauer innerer Spannungen und punktueller Gewaltanwendung die Einschätzung, daß die in den Mandaten aufgelisteten Aufgaben noch nicht erfüllt sind. Das wirft sowohl die Frage nach den friedenspolitischen Bedingungen auf, unter denen eine Mission als erfolgreich abgeschlossen gelten kann, wie auch die, ob und inwieweit manche Mandate unerfüllbar sind.

4.1 Auf der Haben-Seite: Beiträge zur Anerkennung der OSZE als „Hauptinstrument der Konfliktverhütung“

4.1.1 Mehr als nur „sichtbare Präsenz“

Wollte man den Erfolg der Missionen an der Zahl der durch sie endgültig beigelegten Konflikte messen, so fiel er wahrlich bescheiden aus. Doch darum kann es nicht gehen. Selbst durch einen noch so feierlich besiegelten Friedensschluß werden die Differenzen nicht beseitigt, die den Konflikt verursacht haben und um die vorher gekämpft wurde, sondern es wird ein *modus vi-*

¹³⁶ Wilhelm Höynck, Bestandsaufnahme und Perspektiven der OSZE Mitte 1996, in: Institut für Friedensforschung und Sicherheitspolitik an der Universität Hamburg (Hg.), OSZE-Jahrbuch 1996, Baden-Baden, 1996, S. 73.

vendi herbeigeführt, der den Parteien ermöglichen soll, künftige Auseinandersetzungen in geregelten Bahnen auszutragen.¹³⁷ Davon abgesehen verfügt die Staatengemeinschaft der KSZE, die bei ihrer Umbenennung in OSZE nicht einmal ansatzweise die Kriterien einer internationalen Organisation erfüllte und für die diese Bezeichnung selbst heute noch etwas hochgegriffen ist, nur über wenige Machtressourcen, um einzelne Mitglieder dazu anzuhalten, sich innen- und außenpolitisch konform zu dem 1975 und danach von allen Teilnehmerstaaten unterzeichneten Regelwerk zu verhalten und Konflikte mit friedlichen Mitteln auszutragen. Allerdings haben die KSZE-Diplomaten schon frühzeitig einen - alles in allem wirkungsvollen - Ausgleich für dieses Defizit ersonnen, der darin besteht, das Verhältnis zwischen den Normen, nach denen sich das Handeln der Teilnehmerstaaten nach außen wie nach innen vollziehen soll und dem tatsächlichen Verhalten der Regierungen so transparent wie möglich werden zu lassen. Zu den Maßnahmen, diese zu erreichen, gehören seit den Tagen der Implementierungsdebatten auf den KSZE-Folgetreffen, die dem Fehlverhalten einzelner Staaten Publizität verliehen und dadurch einen Konformitätsdruck erzeugten, verschiedene Formen internationaler Präsenz von der Manöverbeobachtung bis hin zu den Langzeitmissionen.

Diesem Grundgedanken entspricht auch der Auftrag an die Missionen, „sichtbar“ Präsenz zu zeigen, der erstmals im Mandat nach Skopje enthalten ist. Das daraus resultierende landesweite Auftreten der internationalen Repräsentanten wirkte sich, selbst wenn es aufgrund der unzureichenden personellen Ausstattung der Missionen nur punktuell sein konnte, in den meisten Einsatzgebieten insofern beruhigend aus, als es zumindest nicht zu einer bewaffneten Eskalation der Konflikte kam. Damit verbesserten sich die Rahmenbedingungen für deren friedliche Austragung und Regelung und zugleich die Chancen, den Konfliktparteien hierfür geeignete Verfahren näherzubringen. Darüber hinaus ließ die Hoffnung, auch andere Konflikte durch die „sichtbare Präsenz“ der OSZE zu deeskalieren, das Bedürfnis nach weiteren Missionen wie auch die Bereitschaft, diese einzurichten, im Laufe der ersten Hälfte der neunziger Jahre sprunghaft ansteigen.

Neben dieser spürbaren, aber nicht genau meßbaren Hilfestellung bei der Gewaltminderung zeigt der Überblick über die Missionen eine Reihe konkreter Einzelerfolge. Sie reichen von der Formulierungshilfe bei Verfassungen oder Wahlgesetzen, in denen der Status und die Partizipationsmöglichkeiten von Minderheiten zu regeln waren, über die Vermittlung zwischen den Konfliktparteien und die Unterstützung der Tätigkeit von Ombudspersonen bis hin zur Organisation und Durchführung von Wahlen.

Die Erfolgsaussichten der Missionen sind dann größer, wenn diese frühzeitig eingerichtet werden, so daß Gewaltprävention und Vermittlung noch greifen können, bevor blutige Auseinandersetzungen größeren Ausmaßes zu schweren individuellen und kollektiven Traumata geführt haben. Dabei könnte freilich im Baltikum eine Rolle gespielt haben, daß hier an während der Sowjetzeit nicht vollständig verlorengegangene zivilgesellschaftliche Traditionen angeknüpft werden konnte. Außerdem dürfte die Hoffnung der Gastgeberländer auf eine Mitgliedschaft in

¹³⁷ Ausführlicher dazu: Berthold Meyer, Formen der Konfliktregelung. Eine Einführung mit Quellen, Opladen, 1997, S. 27ff.

der NATO und der Europäischen Union ein zusätzliches Moment für die Bereitschaft ihrer Regierungen gewesen sein, zu einer konstruktiven Konfliktbearbeitung zu gelangen.

Schwieriger, aber keineswegs unmöglich ist es für die OSZE hingegen, dazu beizutragen, einen bewaffneten Konflikt zum Stillstand zu bringen oder die Konsolidierung von Nachkriegssituationen zu organisieren. Dann scheint jedoch, wie die Schwierigkeiten im ehemaligen Jugoslawien erkennen lassen, die Nähe zu Westeuropa keinen Bonus zu bieten. In diesen Fällen sind es allerdings nicht nur die schweren Traumatisierungen, die den Konfliktparteien im Wege stehen, um aufeinander zuzugehen. Vielmehr ist von Bedeutung, daß sich der Druck, zu einem OSZE-konformen Verhalten zurückzukehren, verringert, sobald ein Mandat nicht von allen wichtigen Mitgliedstaaten (vor allem von Rußland) im gleichen Umfang unterstützt oder im selben Sinne interpretiert wird.

4.1.2 *Gewichtszunahme durch Institutionalisierung*

Ohne Zweifel haben die Einsätze in Krisengebieten und die lokalen Erfolge dazu beigetragen, daß OSZE einen Zugewinn an Ansehen gebracht, das die damalige KSZE infolge des Scheiterns internationaler Organisationen in der Anfangszeit der Sezessionskriege im ehemaligen Jugoslawien eingebüßt hatte. Die Präsenz der OSZE an so vielen Orten erforderte jedoch im Gegenzug, wie in Kap. 2.4.2 dargestellt, verstärkte Aktivitäten zur Mandatierung und Steuerung dieser Gruppen durch die Wiener Zentrale und damit eine schnellere und weiterreichende Institutionalisierung als sie noch 1990 vorgesehen war. Damit fand die OSZE allem Anschein nach den ihr gemäßen Platz im Gefüge der sicherheitspolitischen Institutionen.

Das belegen einige wichtige Erklärungen der NATO aus dem Jahre 1997. So heißt es in der Pariser NATO-Rußland-Grundakte vom 27. Mai 1997: „Die NATO und Rußland werden zur Stärkung der Organisation für Sicherheit und Zusammenarbeit in Europa (OSZE) beitragen, darunter auch zur Weiterentwicklung ihrer Rolle als eines der Hauptinstrumente für präventive Diplomatie, Konfliktverhütung, Krisenbewältigung, Normalisierungsmaßnahmen nach einem Konflikt und regionale Sicherheitszusammenarbeit, und die Verbesserung ihrer operationellen Fähigkeiten zur Durchführung dieser Aufgaben unterstützen.“¹³⁸

Auch in der Madrider Erklärung der NATO-Gipfelkonferenz vom 8. und 9. Juli 1997, in der die Einladung an die ersten drei ehemaligen Warschauer Pakt-Staaten zu Beitrittsverhandlungen ausgesprochen wurde, wird das Bekenntnis zur weiteren Stärkung der OSZE als einer regionalen Abmachung im Sinne des Kapitels VIII der Charta der Vereinten Nationen und als eines Hauptinstrumentes für die Konfliktverhütung, die Stärkung der kooperativen Sicherheit und die Förderung von Demokratie und Menschenrechten hervorgehoben. „Die OSZE als umfassendste europaweite Sicherheitsorganisation spielt eine entscheidende Rolle bei der Sicherung von Frieden, Stabilität und Sicherheit in Europa. Die von der OSZE verabschiedeten Verpflichtungen

¹³⁸ Grundakte über gegenseitige Beziehungen, Zusammenarbeit und Sicherheit zwischen der Nordatlantikvertrags-Organisation und der Russischen Föderation, in: PIB (Hg.), Bulletin 43/1997, S. 450.

und Standards bilden eine Grundlage für die Entwicklung einer umfassenden und kooperativen europäischen Sicherheitsarchitektur[...]“¹³⁹

Beide Erklärungen dürften zwar primär dazu gedient haben, Rußland die Akzeptanz der schrittweisen Erweiterung des ehemals gegnerischen Bündnisses zu erleichtern. Sie scheinen aber auch von der Einsicht getragen zu sein, daß es notwendig und wünschenswert ist, zu einer arbeitsteiligen Kooperation mit der OSZE zu gelangen, wie sie bei der Rollenverteilung bei der Durchsetzung des Dayton-Vertrages schon praktiziert wird. Wenn diese Erfolg zeigt, so ließe sie sich daraus ein Strukturmuster für eine von beiden Organisationen gemeinsam getragene Politik der kooperativen Sicherheit für den transatlantisch-eurasischen Raum ableiten: Die NATO würde ihre politisch-militärische Vernetzung und ihre eingespielten operativen Fähigkeiten nutzen, wenn es erforderlich ist, in Konfliktfällen, in denen bereits militärische Gewalt angewandt wird, effektiv dagegenzuhalten und die Streitparteien auseinanderzuzwingen. Soweit es aber um Gewaltprävention geht oder um Konfliktnachsorge und den (Wieder-)Aufbau von Zivilgesellschaften, würde das Instrumentarium der OSZE eingesetzt. Es ist für solche Aufgaben besser geeignet, weil es einen ausschließlich zivilen Charakter hat und gleichermaßen Kontakte zur politischen Führung wie zu den unteren Ebenen der an Auseinandersetzungen Beteiligten oder nur von ihnen Betroffenen ermöglicht. Dabei legen die jüngsten Erfahrungen aus dem Kosovo den Gedanken nahe, daß die OSZE mit erheblich größeren Erfolgsaussichten zur Gewaltprävention beitragen könnte, wenn die Staatengemeinschaft (mit Rückendeckung der Vereinten Nationen, als deren regionale Abmachung sie sich ja seit 1992 versteht) imstande wäre, den Konfliktparteien von vornherein durch ein geschlossenes und entschlossenes Auftreten zu der Einsicht zu verhelfen, daß sie notfalls bereit ist, auf die Mittel der NATO zurückzugreifen.

4.2 Auf der Soll-Seite: Überfrachtete Mandate, unterbesetzte Missionen und Probleme des gewählten Maßstabs

4.2.1 Die Diskrepanz zwischen Mandat und Mission auf Kosten der Zeit

Zu Beginn des dritten Kapitels wurde erörtert, von welchen vier Variablen der Erfolg einer Mission abhängig ist: von der Komplexität und Intensität des Konfliktes, mit dem sie konfrontiert ist, vom Umfang des Mandats, das ihr mit auf den Weg gegeben wurde, von ihrer eigenen Kompetenz, sowie von der Zeit, die ihr für ihre Aufgaben zur Verfügung steht. Die daraufhin vorgenommene Durchsicht der Mandate hat das Ineinandergreifen der drei Variablen, die früher vom AHB, heute vom Ständigen Rat beeinflusst werden können, und damit dessen Dilemma deutlich gemacht: zumindest die Erst-Mandate glichen häufig weihnachtlichen Wunschzetteln, in die alles aufgenommen wurde, was der Förderung eines gedeihlichen Zusammenlebens der Konfliktparteien dienen oder was Demokratien das Prädikat „ausgereift“ verschaffen könnte. Die Missionen standen zu ihren umfassenden Aufgabenkatalogen jedoch in einer wirklichkeitsfremden Diskrepanz, wenn sie meist mit weniger als zehn internationalen Mitarbeitern ausge-

¹³⁹ Erklärung von Madrid zur euro-atlantischen Sicherheit und Zusammenarbeit vom 8. Juli 1997, in: PIB (Hg.) Bulletin 64/1997, S. 769, Punkt 21.

stattet und zunächst nur auf sechs Monate beschränkt waren, so daß sie nur über ein äußerst begrenztes Arbeitsvermögen verfügten und folglich auch ihren „Schützlingen“ zunächst nur eine sehr kurz bemessene „Reifezeit“ zugestanden. Dies hatte zur Folge, daß der AHB und später der Ständige Rat geradezu zwangsläufig die Dauer der Einsätze immer wieder verlängern mußte, um das einmal vorgegebene Ziel zu erreichen, wenn er die Stärke der Mission nicht drastisch vergrößern (was von Anfang an aus finanziellen Gründen kaum möglich war und mit der Zunahme der Einsätze immer schwieriger wurde) oder sich eingestehen wollte, daß ein Mandat überfrachtet war (was aus politischen Gründen kaum zu erwarten war).

Die Personalausstattung litt darüber hinaus zumindest in den ersten Jahren häufig darunter, daß viele Mitarbeiter unzureichend auf die Lage vorbereitet waren, die sie im Gastgeberland antreffen würden, außerdem kaum die Sprachen der Konfliktparteien beherrschten, sowie daß gelegentlich Diplomaten oder Offiziere zu Missionsleitern ernannt wurden, die dort ihren letzten Auslandsposten vor Eintritt in den Ruhestand antraten, und möglicherweise deshalb nicht das Engagement zeigten, das für eine zielführende Problembearbeitung erforderlich gewesen wäre.

Da die meisten Missionen bisher in einem halbjährlichen Rhythmus verlängert wurden, wechselte gerade in der - als solcher zwar nicht vorgesehenen, jedoch erforderlichen - Aufbau- und Einarbeitungspause zu häufig das Personal. Dies führte selbst bei hoher Motivation und hinlänglicher Sprachenkenntnis immer wieder zu Effizienzverlusten durch die notwendigen Einarbeitungszeiten. Außerdem kann eine auf wenige Monate beschränkte Perspektive auf der individuellen Ebene dazu beitragen, daß sich Mitarbeiter nicht optimal mit ihrer Aufgabe identifizieren (können). Auf der Ebene der gesamten Mission verhindert ein häufiger Wechsel, daß ein für eine effektive Arbeit unabdingbares institutionelles Gedächtnis in der Mission entsteht. Er zwingt außerdem dazu, die Kontakte zu wichtigen Dienststellen und Vertretern der Konfliktparteien immer wieder neu herzustellen. Das wirkt sich in verschiedener Weise negativ aus: Zum einen muß die menschliche Vertrauensbasis zu Personen in Schlüsselfunktionen, die für die Arbeit der Missionen wichtig ist, stets neu aufgebaut werden. Zum anderen können diejenigen, deren Interessen nicht mit den Zielen der OSZE übereinstimmen, ihre Politik aufgrund ihrer mit weitem Abstand besseren Kenntnisse der landesinternen Verhältnisse gegen die Friedensstrategie der OSZE immer wieder durchsetzen.

Überhaupt wäre es naiv zu meinen, in einem Lande, in dem gesellschaftliche Spannungen herrschen oder sogar ein Bürgerkrieg ausgefochten wird oder soeben auf dem Papier beendet wurde, sehnten sich alle Menschen in gleicher Weise nach Frieden und der ordnenden Hand einer OSZE-Mission. Eher ist das Gegenteil der Fall. Die internationale Gemeinschaft muß deshalb die Interessenlagen derer, die bis dahin aus Spannungen und Krieg Vorteile gezogen haben, mit ins Kalkül ziehen.¹⁴⁰ Denn diese Akteure verfügen über die Gewaltmittel und sind im Zweifelsfall bereit, sie auch einzusetzen. Da die OSZE sie ihnen nicht aus der Hand schlagen kann, müssen der Amtierende Vorsitzende, seine persönlichen Beauftragten oder die Missionen die Akteure davon zu überzeugen versuchen, daß es für sie nicht nur nicht nachteilig, sondern sogar vorteilhaft ist, den Kampfanzug auszuziehen. Damit begibt sich die OSZE auf eine schwie-

¹⁴⁰ Hierauf verweist verschiedentlich Heinrich W. Krumwiede in: ders./ Peter Waldmann (Hg.), *Bürgerkriege: Regulierungsmöglichkeiten und Folgen*, Baden-Baden, i.E.

rige Gratwanderung, denn um ihr Ziel des Aufbaus von Zivilgesellschaften zu verwirklichen, müßte sie eigentlich dafür sorgen, daß der Einfluß der Elite des autoritären *ancien régime* oder der *warlords* zurückgedrängt wird. Möglicherweise stärkt sie diese Kräfte sogar, indem sie wie im Falle Bosnien und Herzegovinas, um den Dayton-Vertrag zu erfüllen, auf frühzeitige Wahlen drängt. Sofern dies nicht zu vermeiden ist, sollte die Dauer einer Mission jedenfalls so kalkuliert werden, daß sie über die gesamte Wahlperiode hinweg anwesend ist und während dieser Zeit den Prozeß der Herausbildung eines nicht nur nach ethnischen Gesichtspunkten ausgerichteten, pluralistischen Parteienspektrums unterstützt, damit eine zweite, von ihr ebenfalls zu organisierende Wahl eine Konsolidierung der Demokratie ermöglicht.¹⁴¹

In keinem Mandat ist so klar wie in dem der längerfristig eingerichteten „Präsenz“ in Albanien geregelt, daß die Vertretung der OSZE die Koordinierung der Tätigkeiten der verschiedenen internationalen Organisationen, die ebenfalls im Lande im Einsatz sind, übernehmen soll. Diese Funktion einer Clearingstelle könnte grundsätzlich auch den OSZE-Missionen in anderen Ländern zukommen, um zu verhindern, daß mancherorts Kräfte durch Doppelarbeit vergeudet werden, während woanders ebenso wichtige Aufgaben liegen bleiben. Die Missionen wären dazu allerdings nur dann in der Lage, wenn sie für ihre Tätigkeit eine längere Perspektive entwickeln könnten.

Bei aller Kritik an der unzureichenden personellen Ausstattung und der zu kurzen Intervalle der Verlängerungen von Missionen darf ein Faktor nicht übersehen werden: Um eine Mission entsenden zu können, müssen der Amtierende Vorsitzende und der Generalsekretär bei den Mitgliedstaaten dafür werben, daß sie in ausreichender Zahl geeignetes Personal zur Verfügung stellen. Die Bereitschaft dazu hängt nicht nur von der Risikoeinschätzung für den Einsatz ab. Vielmehr sind Umfang und Dauer auch eine Frage des Haushaltes der OSZE. Letzteres dürfte mit entscheidend dafür gewesen sein, daß bis einschließlich des Einsatzes in Tschetschenien die meisten Missionen weniger als zehn Personen umfaßten. Erst die Missionen nach Bosnien und Herzegovina sowie nach Kroatien seit deren erster Verlängerung weichen von dieser Tradition deutlich ab. Damit sind sie jedoch aus dem regulären OSZE-Haushalt nicht mehr zu finanzieren. Deshalb mußte der Amtierende Vorsitzende schon mehrere Male im Ständigen Rat „eine rasche Änderung des Umstandes“ fordern, „daß die Finanzierung von OSZE-Operationen zum Großteil auf freiwilligen Beiträgen beruht. Operationelle Sicherheit hinsichtlich der Durchführung von der OSZE beschlossener Aktivitäten sei derzeit nicht gegeben.“¹⁴²

¹⁴¹ Vgl. zu den Problemen der Durchsetzung und Konsolidierung von Demokratien, auf die hier nicht im einzelnen eingegangen werden kann, Rolf Hanisch, Internationale Demokratieförderung: Gründe, Motive, Instrumente, Möglichkeiten und Grenzen, in: ders. (Hg.), Demokratieexport in die Länder des Südens? Schriften des Deutschen Übersee-Instituts, Hamburg 1996, S. 3-91, ferner: Larry Diamond, Promoting Democracy in the 1990s: Actors and Instruments, Issues and Imperatives, Washington, D.C., 1995; sowie Stefan Mair, Internationale Demokratisierungshilfe, in: Aus Politik und Zeitgeschichte, B 43/97 v. 17. Oktober 1997, S. 30-37.

¹⁴² OSZE-Tätigkeitsbericht, in: ÖMZ 1/98, S. 65; Vgl. auch Protokoll der 145. Plenarsitzung des Rates am 16. Dezember 1997. Im Beschluß über den Haushaltsplan für 1998 wird die Mittelknappheit an verschiedenen Stellen deutlich, nicht zuletzt daran, daß der Haushaltsplan für die Mission in Bosnien und Herzegovina noch nicht verabschiedet werden konnte, so daß dem Generalsekretär eine vorläufige Ausgabenbefugnis erteilt wurde. Es wird jedoch an einem neuen Verteilerschlüssel für die Kosten großer Missionen gearbeitet.

So hoch die „sichtbare Präsenz“ der OSZE auch einzuschätzen ist, sie hat ihre Missionen nicht allein zu diesem Zweck entsandt. Daher kann es - auch aus Kostengründen - nicht die Politik der Staatengemeinschaft sein, die Mandate quasi automatisch wie in einer Endlosschleife in jedem Juni und Dezember zu verlängern. Insofern ist nach dem Erfolg oder Mißerfolg eines Einsatzes auch unter der Perspektive zu fragen, wann und unter welchen Bedingungen die Aufgabe als beendet anzusehen ist. Einzig die Mission nach Estland hatte von vornherein den Auftrag, „in Anbetracht des befristeten Mandats nach Wegen und Mitteln zu suchen, die örtliche Bevölkerung schrittweise auf die Übernahme von Aufgaben der Mission vorzubereiten.“¹⁴³ Abgesehen davon, daß dies bisher noch nicht relevant geworden oder wenigstens nicht abgeschlossen ist, scheinen die OSZE-Gremien in allen späteren Fällen überhaupt keine Perspektiven für die „Zeit danach“ mehr entwickelt zu haben. Vielmehr ist weitgehend ungeklärt, welche Bedingungen erfüllt sein müssen, damit der Ständige Rat festzustellen kann, daß ein Mandat als erledigt anzusehen ist. Reicht es aus, wenn die Regierung des Gastgeberlandes erklärt, sie habe die Lage im Griff, und niemand widerspricht, oder bedarf es dazu eines gemeinsamen Kommuniqués von Vertretern der verschiedenen Konfliktparteien? Oder wird der Ständige Rat, wenn weder das eine noch das andere geschieht, mit Blick auf die Kassenlage in Wien und in den Hauptstädten der Entsenderländer die Mission vielleicht erst verdünnen und dann ohne viel Aufsehen abberufen? Einige Verlängerungen legen die Vermutung nahe, daß in den vergangenen Jahren der Ständige Rat keine Risiken eingehen wollte und deshalb weder in Fällen, in denen es wie in Estland oder der Ukraine zu einer Stabilisierung der Lage gekommen war, noch dort, wo sich wie in Tadschikistan ein Mandat ganz oder teilweise als unerfüllbar erwiesen hatte, zu einer Auflösung der Mission bereit war.

4.2.2 *Die Probleme einiger Gastgeberländer mit Mandatsverlängerungen*

Um eine Mission entsenden zu können, bedarf es bekanntlich der Zustimmung des Landes, in dem sie tätig werden soll. Da dessen Regierung häufig Konfliktpartei ist, dürfte ihre Bereitschaft, mit der OSZE zu kooperieren, eher gering sein. Insofern kann davon ausgegangen werden, daß die Einladungen der Missionen in diesen Fällen nicht ganz freiwillig erfolgten.

Die Einstellung zu der Mission mag sich im Laufe der Zeit ändern, jedoch entstehen für die Gastländer mit zunehmender Dauer der OSZE-Präsenz zwei politische Probleme, die eng miteinander verknüpft sind: Je länger die internationalen Repräsentanten vor Ort aktiv sind und sich dabei auch politisch einbringen, desto mehr tangieren sie die Souveränität der betroffenen Staaten. Abgesehen davon, daß dies von keinem Staat geschätzt wird und in gewissem Maße das Ansehen einer Regierung bei den Wählern beeinträchtigt, bewerten es die politischen Eliten unter Umständen auch als Gefahr für die internationale Reputation des Landes - nicht zuletzt aus der Sorge, die dringend benötigten ausländischen Investitionen und Finanzhilfen könnten ausbleiben. Unter den Gastgeberstaaten befürchtete vor allem die Ukraine Mitte 1996, weitere Verlängerungen der Missionstätigkeit könnten von der Außenwelt als Beleg dafür angesehen

¹⁴³ So zit. bei Lange, a.a.O. (Anm. 51), S. 118.

werden, daß bei ihr immer noch nicht alles in Ordnung sei, obwohl sie sich nun eine neue Verfassung gegeben hatte. Sie wollte deshalb ihrer Zustimmung zu der damals anstehenden Verlängerung an die Bedingung knüpfen, daß dies die letzte sei, die Personalstärke der Mission verringert und nur mehr das Büro in Kiew betrieben werde. Schließlich stimmte sie jedoch - wie erwähnt - noch zwei weiteren Verlängerungen zu, und erst bei der Sitzung des Ständigen Rates am 11. Dezember 1997 kam es zu der Maßgabe einer Reduzierung der Zahl der internationalen Mitarbeiter von sechs auf vier.

4.2.3 *Die Ambivalenz wohlwollender politischer Interventionen und das Gefühl der Bevormundung im „neuen Osten“*

Die OSZE hat sich durch die Entwicklung einer präventiven Diplomatie der wohlwollenden politischen Intervention Zugang zu einer großen Zahl von Krisenherden im östlichen Teil ihres Einflußbereiches verschafft und dabei vielfältige gute Dienste geleistet. Ambivalent ist ihre Rolle jedoch dort zu beurteilen, wo sie im Zusammenhang mit ihrer Aufgabenstellung der Förderung demokratischer Entwicklungen mit der Vorbereitung und Beobachtung von Wahlen betraut war, deren Durchführung trotz intensiver Bemühungen bei weitem nicht den Standards entsprach, die in Ländern mit demokratischer Tradition gelten. In diesen Fällen zeigten Missionsleiter gelegentlich (z.B. im ersten Jahr ihrer Dayton-Mission in Bosnien und Herzegowina) Züge eines zu großen Wohlwollens. Wahlkampfbeeinträchtigungen zu Lasten der Oppositionsparteien und Wahlfälschungen werden in den Berichten der Beobachter oft nur zaghaft angedeutet, weil man einerseits glaubt, einem Land auf dem Weg zur Demokratie mit positiven Urteilen eher weiterzuhelfen als mit strenger Kritik, und weil man es sich andererseits auch nicht leisten kann, auf der Wiederholung eines Urnengangs zu bestehen, da mit der Wahlbeobachtung enorme Kosten für die OSZE verbunden sind. Gerade weil der OSZE die Sanktionsmittel und Ressourcen fehlen, um in solchen Fällen Wahlwiederholungen unter demokratischen Bedingungen zu erzwingen, sollte sie, um ihre Reputation als Hüterin internationaler Prinzipien und Normen nicht zu beschädigen, in jedem Falle ungeschminkte Berichte veröffentlichen. Langfristig kostensparend dürfte es außerdem sein, am Anfang zunächst mehr zu investieren und die unterschiedlichen Stadien einer Wahl zu beobachten, um valide Schlußfolgerungen über einen Wahlprozeß ziehen zu können. „Dazu gehören: die Implementierung der Gesetze und Wahlbestimmungen, die Effektivität und Unparteilichkeit der Wahlverwaltung in der Vorwahlphase, die Unabhängigkeit der Medien, der Wahlkampf und das politische Umfeld vor dem Wahltag, der Wahltag selbst, die abschließende Stimmenauszählung, die Bekanntgabe der Ergebnisse und die Handhabung von Beschwerden.“¹⁴⁴

Ein anderes Problem liegt in der Konzentration der wohlwollenden Interventionen auf mittel- und osteuropäische sowie zentralasiatische Länder. Dort wird die Tatsache, daß seit dem Ende des Ost-West-Konflikts Einsätze der KSZE/OSZE zur Prävention und zum Krisenmanagement ausschließlich im früheren „Osten“ stattfinden (und zwar sowohl die Langzeitmissionen wie die

¹⁴⁴ Gerald Mitchell, Wahlbeobachtung über den Tag hinaus, in: Institut für Friedensforschung an der Universität Hamburg /IFSH (Hg.), OSZE-Jahrbuch 1996, Baden-Baden, 1996, S.205.

Reisen des HKNM und weitestgehend auch die Tätigkeiten des BDIMR¹⁴⁵), als diskriminierend, zumindest aber als Bevormundung empfunden, solange interethnische Konflikte in immer schon zum „Westen“ gehörenden Staaten - wie z.B. in Nordirland, im Baskenland, in dem überwiegend von Kurden bewohnten Teil der Türkei, auf Korsika, auf Zypern oder in Quebec - oder auch die schweren Spannungen zwischen der Türkei und Griechenland nicht auf den Agenden der OSZE-Gremien gelangen.¹⁴⁶

Gerade weil die alten westlichen Demokratien in der OSZE eine Institution sehen, die dabei helfen soll, den Reifungsprozeß junger Demokratien im ehemaligen „Osten“ zu unterstützen und deren internationalen Sozialisationsprozeß zu fördern, dürfen sie innerstaatliche Konflikte nicht mit zweierlei Maß messen, je nachdem, auf welchem Längengrad sie im transtatlantisch-eurasischen Raum zu verorten sind. Ein solches Verhalten wird nicht nur als eine westliche Überheblichkeit gedeutet, zumal diese Selektivität manchmal unverhohlen damit begründet wird, man könne diese Konflikte innerhalb den eigenen internationalen Zusammenschlüsse regeln, was jedoch de facto nicht geschieht. Es schadet vor allem der Glaubwürdigkeit der westlichen Werte, wenn diejenigen, die ihre Hüter sein wollen, in einer Institution mit nach wie vor „gesamteuropäischem“ Anspruch nicht bereit sind, dort offen über die eigenen Probleme mit nationalen Minderheiten zu sprechen und internationalen Beobachtermissionen in ihren Ländern zuzustimmen.

145 Eine bemerkenswerte Ausnahme bildete am 5. November 1996 die Beobachtung der Präsidentenwahl in den USA, Vgl. OSZE-Tätigkeitsbericht, in: ÖMZ 1/97, S. 76.

146 Wie schwierig es in der Praxis ist, ein „innerwestliches“ Thema überhaupt auf die Tagesordnung der OSZE zu setzen, zeigt eine Fühlungnahme der Schweiz von 1994, die Kurdenfrage nach dem Moskauer Mechanismus aufzuwerfen. Da hierfür der Antragsteller die Unterstützung von 12 anderen Teilnehmerstaaten benötigt, hatte sich die Schweiz an etwa 12 Länder gewandt, von denen sie annehmen konnte, daß sie sich in Menschenrechtsfragen ebenfalls engagieren. Sie erhielt von diesen aber nur zwei positive Antworten, während einige andere gar keine Reaktionen zeigten. So blieb dieser Versuch in den Ansätzen stecken.

5. Schlußfolgerungen und Empfehlungen

Nach beinahe sechs Jahren im großen und ganzen positiver Erfahrungen mit Langzeitmissionen kann davon ausgegangen werden, daß die OSZE dieses Instrument auch künftig einsetzen wird, um Krisen zu meistern und Gewalteskalationen zu verhindern, aber auch um den Aufbau pluralistischer Demokratien zu fördern. Dabei werden von den derzeit zwölf im Einsatz befindlichen Missionen voraussichtlich nur wenige in absehbarer Zeit aufgelöst werden können, am ehesten wohl die in der Ukraine und in Estland, während eine große Zahl noch auf längere Sicht benötigt wird, um durch „sichtbare Präsenz“ und verschiedenste Arten der Hilfestellungen dazu beizutragen, daß der Aufbau von Zivilgesellschaften gelingt. Ob es möglich sein wird, den Kosovo-Konflikt so weit zu deeskalieren und die jugoslawische Regierung dazu zu bewegen, daß dort wieder eine Mission in weitestem Sinne präventiv eingesetzt werden kann, oder ob die OSZE in diesem Gebiet erst unter ähnlichen Bedingungen wie in Bosnien und Herzegovina zum Zuge kommt, ist derzeit nicht abzusehen. Im Laufe der kommenden Jahre ist darüber hinaus damit zu rechnen, daß einige weitere Missionen beschlossen und eingerichtet werden, sei es in Konfliktregionen des Kaukasus oder Mittelasiens oder vielleicht auf Zypern.

Es kommt vor diesem Horizont darauf an, dafür zu sorgen, daß die Arbeit der bestehenden Einsatzteams effektiviert wird und neue Missionen von vornherein besser vorbereitet und ausgestattet werden. Nicht alle im vorangegangenen Kapitel genannten Probleme der Missionsarbeit lassen sich durch grundsätzliche oder durch operative Veränderungen, die vom Ständigen Rat und vom Generalsekretariat oder den Entsendeländern vorzunehmen wären, beheben. Aber es gibt Möglichkeiten und auch schon Ansätze hierzu, die auszubauen sind:

1. In dem Maße, in dem das Vertrauen in die Kompetenz der OSZE auf dem Gebiet der Gewaltprävention, des Krisenmanagements und der Friedenskonsolidierung wieder zunimmt, sollten diese Aufgaben im regulären OSZE-Haushalt mit mehr Mitteln bedacht werden, damit die Missionen mit mehr und besser vorbereitetem Personal ihre Mandate erfüllen können. Das erfordert, diesen Haushalt erheblich aufzustocken. Hierzu ist es erforderlich, den Verteilerschlüssel zu Lasten der reicheren Länder zu verändern. Dies ist ihnen zumutbar, denn selbst die Mittel, die für eine große Mission wie die nach Bosnien und Herzegovina aufzuwenden sind, machen nur einen minimalen Bruchteil dessen aus, was gegenwärtig schon von Staaten wie der Bundesrepublik Deutschland für den Unterhalt von hier aufgenommenen Flüchtlingen und Asylsuchenden aus den betroffenen Ländern aufgebracht wird und zum Teil eingespart werden könnte, wenn Präventivmaßnahmen rechtzeitig zustandekämen.
2. Bei der Vorbereitung künftiger Missionsmitarbeiter auf ihre Aufgaben kann ein reicher Erfahrungsschatz genutzt werden. Um diesen optimal auszuwerten, sollte dafür gesorgt werden, daß ehemalige und gegenwärtige Mitarbeiter von OSZE-Langzeit- und -Wahlbeobachtungsmissionen sowohl einsatz- wie entsendeländerübergreifend in einen intensiven Erfahrungsaustausch miteinander treten und diesen auch dokumentieren. Sowohl die persönlichen Erfahrungsberichte wie die Ergebnisse einer systematischen Evaluation der Missionstätigkeit sollten in eine gründliche Ausbildung neuer Mitarbeiter einfließen.

3. Der Weg, der erstmals in Bosnien und Herzegovina beschritten und in Kroatien, Albanien und Belarus wiederholt wurde, statt der regelmäßigen halbjährlichen Verlängerung von vornherein längere Aufenthaltsfristen vorzusehen, zeigt eine neue Flexibilität. Im Zuge einer umfassenden Evaluation sämtlicher Missionen sollten diejenigen, bei denen absehbar ist, daß ihre Anwesenheit noch über längere Zeit erforderlich ist, in ständige Büros der OSZE umgewandelt werden. Wenn dabei auf der Grundlage vergleichbarer Auswertungsergebnisse gleichzeitig mehrere Missionen diesem Wandel unterzogen würden, so daß nicht ein einzelnes Land eine solche Maßnahme als Diskriminierung anzusehen bräuchte, hätte das mehrere Vorteile. Rein organisatorisch würde es erleichtern, dann auch „institutionelle Gedächtnisse“ in Form von am Ort geführter Archive entstehen zu lassen. Unter inhaltlichen Aspekten hätte z. B. ein auf drei Jahre berufener Leiter eines solchen Büros wesentlich bessere Möglichkeiten, die notwendigen Kontakte zu den wichtigen Personen, Dienststellen und Organisationen im Lande aufzubauen und zu pflegen.
4. Es dürfte vor allem dann leichter fallen, für eine solche Umwandlung die Zustimmung der Gastgeberländer zu erhalten, wenn die OSZE sich von dem Verdacht befreite, eine Institution des „alten Westens“ zu sein, die den „neuen Osten“ bevormunden will. Dies ließe sich am ehesten dadurch erreichen, daß endlich auch interethnische Konflikte in Ländern des „alten Westens“ von den OSZE-Gremien thematisiert und Missionen oder Büros der OSZE auch hier eingerichtet würden.
5. Allerdings ist in diesem Zusammenhang zu vermeiden, daß es zu einer Bürokratisierung der Missionsarbeit kommt, wo auch immer sie stattfindet. Daher bringt es nicht den erwünschten Zugewinn, wenn - wie Mazedonien dies für den südlichen Balkan vorgeschlagen hatte - ein solches Büro für eine ganze Region zuständig würde, denn dies könnte nicht einmal die Wiener Zentrale substantiell entlasten, da dort weiterhin alle Entscheidungen vorbereitet werden müßten. Vielmehr ist vorzusehen, auch die für längere Zeiträume einzurichtenden Büros periodisch auf ihre weitere Notwendigkeit hin zu überprüfen und sie zu schließen, sobald ihre Aufgaben von einheimischen Kräften erledigt werden können. Dies ist wichtig, damit weder den Mitarbeitern der Mission noch den Konfliktparteien der Erfolgsdruck genommen wird, um zu Formen der konstruktiven Konfliktbearbeitung zu gelangen, die von den Parteien selbständig praktiziert werden können. Auch dies gehört dazu, „Vormundschaften“ zu vermeiden.
6. Da nicht jede Mission für eine Umwandlung infrage kommt, sollte der Ständige Rat bei all denjenigen, die ihren Status behalten, dem Beispiel des ersten Mandats für Estland folgen und Überlegungen anstellen, wie die Mission das Zielland und dessen Bevölkerung auf den Tag vorbereiten kann, an dem sie aufgelöst wird. Dasselbe sollte auch für die Mandatserteilung für neue Missionen gelten, soweit davon auszugehen ist, daß ihr Einsatz nicht länger als etwa zwei Jahre dauern dürfte.
7. Die Befassung mit Wahlen gehört zu den zentralen Aufgaben von OSZE-Missionen im Rahmen der Demokratieförderung. Deshalb sollte ihnen die nötige Sorgfalt gewidmet

werden. Wahlbeobachter untergraben die Herausbildung demokratischer Verhältnisse, auch wenn sie wohlmeinend über Verstöße gegen die Freiheit und Fairneß der Wahl hinwegsehen und geschönte Berichte abliefern. Sie schaden damit auch dem Ansehen der OSZE als Hüterin demokratischer Werte. Damit jedoch die in einigen Fällen nicht unbegründete Sorge entkräftet wird, daß nach einem Nachweis von Wahlfälschungen Unruhen ausbrechen könnten, sollte die OSZE in Ländern, in denen diese Gefahr besteht, so flächendeckend wie nur irgend möglich in der Endphase des Wahlkampfes und während der Wahl und ihrer Auszählung präsent sein.

8. Wo die Unparteilichkeit der Wahlverwaltung nicht gegeben ist oder ihr nicht das notwendige Vertrauen entgegengebracht werden kann, darf sich die OSZE nicht auf die Beobachtung beschränken, sondern muß die Wahlen auch organisieren, was sie in einigen Ländern in Nachkriegssituationen wie in Tschetschenien, Bosnien und Herzegovina oder Kroatien und Albanien bereits getan hat. Auch wenn dies sehr kostspielig ist, sollten die OSZE-Mitglieder die hierfür erforderlichen zusätzlichen Mittel aufbringen, weil anderenfalls eine Konsolidierung der Demokratisierungsbemühungen fehlschlagen und danach neue gewaltsame Auseinandersetzungen drohen, die erheblich höhere Kosten (etwa infolge verstärkter Fluchtbewegungen) nach sich zögen.
9. So wichtig Wahlen für einen Demokratisierungsprozeß auch sind, so sollte die OSZE vermeiden, durch verfrühte Ausschreibungen in einer Situation, in der sich alternative politische Eliten noch nicht formieren oder hinlänglich bekannt machen konnten, den alten, autoritären Eliten noch die Stimmzettel zu liefern, mit denen sie sich danach mit demokratischer Legitimation eine volle Wahlperiode an der Macht halten können. Sofern in einem Einsatzfall verfrühte Wahltermine nicht vermeidbar sind, wäre es für die Verstärkung des Demokratisierungsprozesses hilfreich, wenn sich die OSZE von vornherein darauf einstellte, mit ihrer Mission mindestens bis zum Ablauf der Wahlperiode und damit zur Vorbereitung und Kontrolle der nächsten Wahl im Lande zu bleiben, um zur Konsolidierung der zunächst nur formalen Demokratie beizutragen.
10. Mit der Aufgabenstellung für die Präsenz in Albanien, die Arbeit der verschiedenen dort tätigen internationalen Organisationen zu koordinieren, zieht die OSZE eine wichtige Konsequenz aus Erfahrungen mit kostspieliger Doppelarbeit und damit verbundenen Reibungsverlusten. Wenn die OSZE ihre vom Pariser Gipfel 1990 anvisierte zentrale sicherheitspolitische Rolle wenigstens für den Bereich des Krisenmanagements und der Gewaltprävention behaupten will, sollte der Ständige Rat überlegen, welche anderen Missionen ebenfalls diese Aufgabe übernehmen könnten.

HSFK-Publikationen 1997/98 (Auszug*)

HSFK-Reports (jeweils DM 12,--)

Gülistan Gürbey

Autonomie - Option zur friedlichen Beilegung des Kurdenkonflikts in der Türkei?

HSFK-Report 5/1997

Alexander Kelle

Atombombe des kleinen Mannes? Die Bekämpfung der Weiterverbreitung von biologischen Waffen nach der Vierten Überprüfungskonferenz des Biowaffen-Übereinkommens

HSFK-Report 6/1997

Matthias Dembinski

Langer Anlauf - kurzer Sprung

Die Außenpolitik der Europäischen Union nach der Reform von Amsterdam

HSFK-Report 7/1997

Simone Wisotzki / Harald Müller

Geißel der Zivilgesellschaft

Die Landminenkrise als Herausforderung für die Abrüstung

HSFK-Report 8/1997

Christian Büttner / Elke Kronenberger / Elisabeth Stahl

„Mit denen setze ich mich nicht an einen Tisch!“

Modelle von Streitvermittlung in multikulturellen Stadtgesellschaften

HSFK-Report 9/1997

Hans-Jochim Schmidt

Die Anpassung des KSE-Vertrages: Konventionelle Rüstungskontrolle zwischen Bündnisverteidigung und Kooperativer Sicherheit

HSFK-Report 1/1998

Bruno Schoch

Die Schweiz - ein Modell zur Lösung von Nationalitätenkonflikten?

HSFK-Report 2/1998

PRIF-Reports (jeweils DM 20,--)

Christian Büttner / Elke Kronenberger / Elisabeth Stahl

'Talk to *Them*? No Way!' Models of Dispute Settlement in

Multicultural Urban Societies

Published together with

Amt für multikulturelle Angelegenheiten der Stadt Frankfurt am Main

PRIF-Report No. 49

Alexander Kelle

**Security in a Nuclear Weapons Free World - How to Cope with the
Nuclear, Biological and Chemical Weapons Threat**

PRIF-Report No. 50

Harald Müller

The Nuclear Weapons Register - A Good Idea Whose Time Has Come

PRIF-Report No. 51

HSFK-StandPunkte (Bezug kostenlos)

Harald Müller

„Das Leben selbst ist lebensgefährlich“

Kritische Anmerkungen zum „erweiterten Sicherheitsbegriff“

HSFK-StandPunkte Nr. 4/1997

Peter Schlotter

Jenseits von Nuklearpazifismus und Antiamerikanismus -

Zur Außenpolitik von Bündnis 90/Die Grünen

HSFK-StandPunkte Nr. 5/1997

Sonderdruck

Dokumentation - Verleihung des Hessischen Friedenspreises 1997 an Hans Koschnick

HSFK-StandPunkte Nr. 6/1997

Lothar Brock

Globaler Wandel und Staatenpolitik. Plädoyer für Multilateralismus

HSFK-StandPunkte Nr. 7/1997

Änne Ostermann

Zivilcourage - eine demokratische Tugend: Test für die

Demokratiefähigkeit einer Gesellschaft

HSFK-StandPunkte Nr. 1/1998

Lothar Brock

Die USA und die UN: Reform oder Abbau der Weltorganisation?

HSFK-StandPunkte Nr. 2/1998

*) Sie erhalten von uns auf Wunsch jederzeit die komplette
Liste unserer Publikationen.

